

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2017

serpaj

Derechos Humanos
en el Uruguay

Informe 2017

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2017

serpaj

Servicio Paz y Justicia - Uruguay

© Edición: diciembre de 2017
Servicio Paz y Justicia - SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2 408 53 01
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
11.200 Montevideo, Uruguay

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2017
Montevideo - Uruguay, 2017

Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

SERPAJ en homenaje a
Washington Benavides
Coriún Aharonián
y Daniel Viglietti.
Sus legados a la cultura,
sus compromisos contra el olvido
nos engrandecen.

Consejo Editor
Ana M. Aguerre, Laura Bálsamo, Mauro Tomasini, Mariana Mosteiro, Tamara Samudio y Adriana Vaselli

Introducción
Mauro Tomasini

Derechos civiles y políticos
Henry Trujillo, Pablo Chargoñia, Wilder Tyler, Malena Laucero, CAinfo, Creative Commons Uruguay, Juan Fumeiro, Diego Castro, Victoria Furtado, Andrés Martínez, María Noel Sosa, Pablo Domínguez Colette, Diego Silva Balerio, Mirtha Guianze, Gianella Bardazano, Alejandra Spinetti, Martín Rodríguez, Mariana Mosteiro, Lorena Vizcaíno, Diego León Pérez, Tamara Samudio, Gonzalo Corbo, María Cantabrana, Leticia Folgar, Gabriela Pasturino, Analía Rivero Borges, Sabrina Speranza.

Derechos económicos, sociales y culturales
Felipe Berrutti, Miguel Scapusio, María Noel Rodríguez, Gabriela Pérez Machado, Diego Silva Balerio, Dafne Rolando, Daniel Panario, Ofelia Gutiérrez.

Anexo Legislativo
Laura Bálsamo

Diagramación
Equipo de diseño de Tradinco S.A.

Fotografía de tapa
Mauro Tomasini (Concentración en Consulado Argentino en Montevideo. Justicia por Santiago Maldonado).

Fotografía de solapa
Vilardevoz

Fotografías de interior
Mauro Tomasini
Annabella Balduvino (Daniel Viglietti en el Memorial de los Detenidos Desaparecidos)
Centro de Fotografía de Montevideo

Introducción
En busca del sujeto crítico perdido

Mauro Tomasini

Desde hace veintinueve años, Serpaj edita el Informe Anual en Derechos Humanos. En tiempos de mercantilización de los saberes y ausencia de proyectos colectivos, todavía seguimos insistiendo en la construcción de un lugar de encuentro, donde diversos actores (académicos, sociales, políticos) exponen sobre temas relevantes de la agenda pública.

Es un texto sin jerarquías que integra desde el artículo más complejo y técnico a la experiencia menos conocida y subalterna por fuera del pensamiento colonizado. Se aborda la agenda de derechos y su lado oculto. Libro de consulta obligado en temas relevantes del presente y de nuestro pasado reciente. Herramienta indispensable para entender las dinámicas actuales. Registro necesario para objetivar el avance y el retroceso en derechos. Lugar que intenta generar las preguntas necesarias para desconfiar de los pensamientos hegemónicos.

Desde hace varios años, se viene consolidando una agenda de derechos (control y regulación del mercado de cannabis, legalización del aborto, matrimonio igualitario, y otros) que muestra avances significativos a nivel normativo, aunque muchos de los logros muestren deficiencias en el impacto y la incidencia a nivel instrumental. La incapacidad del Estado para poner en práctica dichas conquistas, o simplemente otras inercias de las coyunturas, genera que se retrasen, limiten o anulen dichos avances.

Es necesario continuar en la misma senda de avances, pero también es preciso pensar qué formas de politización adquieren los sujetos que transitan y sostienen esta nueva agenda. Debemos poder sintetizar las prácticas de la micropolítica actual, fragmentada, atomizada, con enfoques sistémicos que produzcan experiencia y conocimiento para el cambio social. Sabemos que hay grandes sectores de la población que están por fuera de los derechos. Romper con la lógica de que los derechos son para los que tienen derechos es parte del desafío.

Recuperar la noción colectiva desde un campo diverso de articulación es la clave para conformar un conjunto de prácticas discursivas, deseos y anhelos, imprescindibles para volver a darle noción al movimiento por detrás de los derechos. Ser como uno es, desenmascarar los roles impuestos al sujeto, romper con el orden moral tradicional y ético son parte del cambio cultural que queremos y promovemos, no es una distracción cultural.[1]

Debemos redimensionar la política, no como proyecto sacrificial, sino como lugar de tramitación de los conflictos sociales dentro de un régimen de desigualdad y de un modelo

---

1 Barrán, J. (2009) *Militancia y Posmodernidad*, Semanario Brecha, pág 17.

extractivista. Otorgar a todas las políticas el papel de producción de espacios para promover trayectorias vitales a sujetos y sujetas invisibilizados. Volver a poner en tensión y en discusión aquellas categorías por fuera de los aparatos discursivos que las conformaron. Clase, género, etnia, raza, opresión, explotación, se pueden fundir perfectamente en el nuevo pensamiento propio de una cultura de derechos.

Una mirada colectiva de los derechos, implica una mirada de abajo hacia arriba y del presente al pasado, analizando los campos que atraviesan y sus consecuencias en los mismos.

Pensar desde la totalidad es volver a analizar la realidad como un todo que se estructura mediante prácticas políticas que ocultan y muestran, que borran y crean.[2] Es volver a vincular vulneraciones para otorgar sentido político a las demandas despolitizadas. No hay pibe chorro sin preso político, no hay imaginario punitivo sin materialidad represiva previa.

Asimismo, podemos encontrar en las nuevas irrupciones de los viejos movimientos feministas algunas claves para retomar un modelo discursivo de sublevación simbólica tan necesario en los desapasionados movimientos tradicionales.

Tenemos el trabajo de volver a tejer redes por nosotros/as, por quienes menos tienen y menos se creen. Para entender que los cambios son producto de todas y todos, y no solo de la estatización de las demandas. Los derechos son medios para construir otra tipo de relaciones sociales.

Por todo lo mencionado, creemos que las conquistas no son ni de cada país ni de cada región. Por eso este Informe tiene por primera vez una imagen de tapa que alude a la situación de otro país, más precisamente es de una concentración en Montevideo exigiendo Justicia por Santiago Maldonado[3].

La desaparición forzada seguida de muerte de Santiago es paradigmática y concentra muchas de las vulneraciones que cuestionamos desde nuestra entraña. Es un dolor que volvemos a padecer sin haber todavía limpiado las heridas del pasado reciente. Muchas historias como ésta ocurrieron en democracia, pero ninguna tuvo tanta analogía con las prácticas represivas del terrorismo de Estado. Es una forma de violencia estatal que retorna vinculada a un modelo político y económico.

Hoy exigir Justicia es sostener un relato que politiza los dolores para transformarlos en experiencia colectiva de emancipación.

---

[2] Rodríguez Alzueta, E, (2017), *Bolsos*, Presa. Un decálogo del caso Milagro Sala, La Plata: Malisia, p. 56.

[3] Concentración por Justicia para Santiago Maldonado, Consulado argentino en Montevideo, 1 de noviembre de 2017. Foto: Mauro Tomasini. Santiago fue secuestrado el 1º de agosto de 2017 por parte de agentes de Gendarmería de la República Argentina en un corte de ruta realizado en apoyo al pueblo Mapuche; 78 días después su cuerpo apareció a 300 metros río arriba de donde fue la represión. El Estado fue omiso en investigar a varios agentes de la fuerza y ocultó la magnitud del hecho. Aunque lo ocurrido es muy removedor, visibiliza la situación de fondo de cientos de mapuches perseguidos y hostigados por empresarios propietarios de tierra de la Patagonia en coordinación con el Estado argentino.

Derechos Civiles y Políticos



Memoria e impunidad



Los militares, la justificación del pasado y la defensa corporativa: vino viejo en odres nuevos

Henry Trujillo[1]

Durante el año 2017 se registraron declaraciones públicas de militares, en actividad o retirados, que vuelven a poner en escena un discurso que alude a la historia reciente para minimizar, justificar o reivindicar las acciones represivas, en general con el objetivo de cuestionar las investigaciones judiciales que se han llevado a cabo por delitos de lesa humanidad, pero también para fortalecer posiciones corporativas.

En orden cronológico, la primera manifestación importante corresponde al discurso que el presidente del Círculo Militar, el general retirado Raúl Mermot, dio en el acto del 14 de abril. Según las reseñas de prensa, el principal foco de sus ataques fue el Poder Judicial, aludiendo a que los procesamientos de ex militares por violaciones de derechos humanos se deberían a "algo que no sé si llamarle venganza o qué"[2], y que serían institgados por quien "tiró el primer disparo". Agregó que ""fue una guerra sucia con muertos de un lado y otro, y debió terminar así". Finalmente, declaró que hubo "excesos", pero afirmó que se debía diferenciar la tortura del "apremio físico", y que "torturas no hay"[3].

A raíz de estas últimas frases el diputado Luis Puig y Sandro Soba (hijo del desaparecido Adalberto Soba) presentaron una denuncia penal debido a la reivindicación de los tratos inhumanos contenida en las declaraciones. El fiscal pidió el procesamiento por "apología de hechos pasados", pero el militar retirado fue finalmente absuelto en primera instancia, que luego se confirmó en el Tribunal de Apelaciones. A pesar de la absolución, la sentencia en segunda instancia reafirmó que lo que describió Mermot como "apremio" entra perfectamente en las definiciones legales de tortura (y al haberse sugerido que los "excesos" incluían "apremios, se terminaría, sin quererlo, reconociendo la tortura). De hecho, la absolución se basa en la opinión doctrinaria dominante, acerca de que la apología del delito, en tanto arriesga la libertad de expresión, debe aplicarse de forma muy restringida, es decir, cuando no hay duda razonable de que se intentó promover el delito. El TAP entendió que puestas en su contexto, las afirmaciones eran más bien críticas a los jueces, como suelen hacerlas periódicamente los retirados militares. "*El acusado reclamó corporativamente* -explica la sentencia- *contra una supuesta conspiración judicial, como se hace año a año, en esa fecha...*"[4].

---

1 Escritor y sociólogo.
2 El País, 15 de abril, 2017.
3 Montevideo Portal, 17 de abril, 2017; La Diaria, 17 de abril, 2017.
4 Tribunal de Apelaciones de Primer Turno, Sentencia Nº 183, 26 de junio, 2017.

En junio de este año, el General, también retirado, José Bonilla, que fuera comandante del Estado Mayor de la Defensa, declaró que "no puede haber verdad y justicia", en el sentido de que la búsqueda de la justicia obstaculizaba el saber la verdad. La razón, según sus argumentos, es que los responsables de desapariciones y asesinatos no revelarían datos que los comprometieran, mientras hubiera posibilidades de que pudieran ser sometidos a juicio. Por eso, la ley que en 2011 había declarado imprescriptibles esos delitos constituiría un obstáculo para llegar a la verdad[5].

Otras declaraciones alusivas a la revisión del pasado reciente fueron realizadas en distintas ocasiones por el comandante en jefe del ejército, el General Manini Ríos. En declaraciones a un medio de prensa con ocasión de cumplirse 44 años del golpe de Estado, afirmó: "a la gente de Bella Unión, de Salto, de Paysandú, en estos días, les importa un comino lo que pasó hace 44 años, les importa lo que están viviendo hoy (en referencia a los desastres naturales que experimentaron esas ciudades), las necesidades que tienen hoy". En la misma entrevista, agregó que no había problema en pedir perdón si con eso "damos vuelta la página"[6]. Meses antes, durante la conmemoración oficial del día del Ejército, la referencia a los inundados había servido para lo que puede entenderse como una defensa corporativa contra la reforma del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (la Caja Militar) -según el *Observador*, desacatando órdenes del Presidente de la República[7].

De hecho, tanto en este discurso como en otras declaraciones se intentó sostener la utilidad del ejército como "pilar básico" del Sistema Nacional de Emergencias, se intentó exponer los aportes que realizaba en el exterior como fuerza de paz, o se subrayó la necesidad que el país tenía de las fuerzas armadas para enfrentar potenciales amenazas terroristas. También en su momento el General Bonilla había hecho referencia a la reforma de la Caja Militar, cuestionando al ministro de Defensa por no haber defendido a los militares, y acusando al gobierno del Frente Amplio de avanzar en la idea de eliminar a las fuerzas armadas[8].

Aunque el tenor de los ataques al Poder Judicial, los intentos de naturalizar las torturas y la insistencia en deslegitimar la revisión del pasado son reiteradas, el contexto del año 2017 muestra algunas novedades, ya que desde el año pasado han aparecido elementos que invitan a leer esas declaraciones desde otros ángulos. Entre otros, estos elementos son las amenazas del llamado "Comando Barneix", el allanamiento de la sede del Grupo de Investigaciones de Arqueología Forense de la UdelaR, la revelación del espionaje militar en democracia, y la iniciativa para reformar la Caja Militar. Aunque no existe relación causal directa entre estos temas, todos parecen manifestar la existencia de un entramado de intereses y representaciones que alimentan lo que se ha dado en llamar como "cultura de

5 La Diaria, 20 de junio, 2017.
6 El País, 30 de junio, 2017.
7 El Observador, 19 de mayo, 2017.
8 Montevideo Portal, 14 de junio, 2017.

la impunidad". Esa expresión remite a la presencia de prácticas convergentes de múltiples actores en distintos espacios institucionales, que no necesariamente están deliberadamente coordinadas (aunque ocasionalmente si lo están) y sin embargo logran como efecto común el obstaculizar la búsqueda de la verdad, la concreción de la justicia y la construcción de la memoria. Se trata de actores que pueden no tener relación entre sí, pero tienen esquemas de interpretación, intereses materiales y formas de actuar que resultan congruentes en sus consecuencias.

La información sobre estos temas es particularmente escasa, pero es posible intentar una reconstrucción de este entramado del que las declaraciones de militares y retirados son una manifestación.

El elemento más obvio es la defensa corporativa. El proyecto de reforma de la caja militar ha venido finalmente a socavar la persistencia de privilegios difícilmente justificables, más cuando están destinados a miembros de una organización cuya funcionalidad está severamente cuestionada. De hecho, los argumentos esgrimidos por el propio Manini Ríos -la utilidad del ejército frente a eventos tales como desastres naturales, el riesgo de sufrir un atentado terrorista- parecen reforzar la idea de que al menos el ejército es una institución obsoleta, sin misión clara en las condiciones del Uruguay del presente. Cierto que la posibilidad de una reducción drástica de la organización militar es poco real, pero su amenaza es suficiente para poner a la defensiva a sus miembros y coaligarlos en la defensa corporativa, como por otra parte es esperable que ocurra con cualquier organización en las mismas circunstancias.

Al mismo tiempo, las acciones de espionaje -que recién comienzan ser investigadas- dan la pauta de la persistencia de estructuras paralelas que los gobiernos democráticos mostraron poco interés en desmontar. Es difícil explicar esa actitud -no es creíble que hayan sido prácticas enteramente desconocidas- pero quizás pueda atribuirse, paradójicamente, a la misma escasa funcionalidad de las fuerzas armadas. Al menos durante los años noventa, para los gobiernos debió ser más aceptable tolerar la supervivencia de esas organizaciones que entrar en un conflicto frontal con ellas. Lo que puede haber garantizado la protección de los militares -más incluso que las connivencias y respaldos explícitos que existieron y existen- era su irrelevancia. La aparición reciente de grupos terroristas, quizás vinculados con aquellas estructuras clandestinas, continúa las acciones amenazantes, los atentados y otras ilegalidades que fueron frecuentes en los años siguientes a la dictadura, incluyendo el asesinato de Eugenio Berríos. Parecen la última expresión del pacto de no agresión que las elites políticas realizaron, por vía de los hechos, con los grupos más reaccionarios de las fuerzas armadas.

Seguramente, las fuerzas armadas actuales son más heterogéneas de lo que aparentan en público, pero su propia crisis refuerza los lazos de solidaridad internos, incluyendo la solidaridad intergeneracional con quienes fueron operadores de la dictadura. Y que también refuerza los mecanismos ideológicos autojusificatorios, desde el discurso de defensa de la

patria hasta la percepción de ser víctimas de una conspiración perversa. Tal vez eso explique el retroceso que se puede percibir entre las declaraciones de Pedro Aguerre, entonces comandante del ejército, en 2011, cuando se descubrieron los restos del maestro Julio Castro, y las actuales de Manini. En aquél momento, Aguerre enfatizó que el Ejército no encubriría homicidas, y pidió la revocación inmediata de cualquier pacto de silencio[9]. Esto pareció abrir la posibilidad de que la institución hiciera una revisión profunda, pero en todo caso esa apariencia se disipó pronto.

Así, la impunidad parece el resultado de la articulación de intereses corporativos militares que no imaginan otra salida que la defensa cerrada de sus posiciones, y de la desidia de la mayoría del sistema político que no encuentra sentido en presionar para obtener avances en las investigaciones. Ha sido la necesidad de reducir el déficit fiscal lo que finalmente impulsó al gobierno a atravesar la frontera e iniciar un tímido avance sobre los privilegios militares, pero nada indica que el impulso continuará para lograr las metas de verdad y justicia que, ahora como antes, seguirán dependiendo casi por entero del esfuerzo de la sociedad civil.

[9] La Diaria, 6 de diciembre, 2011.

MADRES Y FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS

A la opinión pública

¿Hasta cuándo?

Parece que los impunes salen nuevamente a la luz

No es que nos sorprendan dichas manifestaciones pues desde hace muchos años venimos denunciando que los aparatos de inteligencia y de represión del Estado siguen operando sigilosamente, en una suerte de continuidad desde el fin de la dictadura hasta nuestros días. Adaptados desde luego a la nueva realidad de actuar en democracia.

En forma permanente han estado amenazando atrincherados en sus asociaciones y apoyados desde dentro de las FFAA por oficiales agazapados y por más de un civil partidario de la "teoría de los dos demonios".

Hoy en día hay una suerte de embestida presionando al poder político para que no le toquen sus privilegios y conservar su poder. Así lo muestran los últimos acontecimientos: los documentos oficiales que desnudan el espionaje ilegal a partidos y personas, realizado por los servicios de inteligencia militar en democracia; la negativa del Comandante del cuartel de Durazno a poner una placa en memoria de Oscar Fernández Mendieta asesinado en dicho establecimiento en el año 1973; las declaraciones en Florida del Coronel (R) Hartman (25/9/2016) y ahora las expresiones en un programa radial del presidente del Centro Militar Coronel (R) Carlos Silva reivindicando en todos sus términos la dictadura militar y la tortura.

No se nos debe escapar la vinculación de estos hechos, tan alarmantes y notorios, que fueron motivo de múltiples declaraciones de repudio, con otros de igual gravedad como la acción orquestada y coordinada de los abogados de los militares que están sometidos a juicio por violaciones a los DDHH o el operativo en el laboratorio del GIAF en Facultad de Humanidades, tratando de amedrentar a quienes trabajan en la búsqueda de nuestros seres queridos y compañeros desaparecidos.

Estamos convencidos que todo esto es fruto de la impunidad que por tantos años gozaron sus delitos, y que todavía, en su mayoría, no han sido investigados y penados. No nos cansaremos de denunciar que las instituciones militares actuaron como cuerpo, que se

sigue manteniendo el pacto de omertá y no han hecho un reconocimiento público del daño ocasionado a la sociedad.

Seguramente parte de la oficialidad de hoy no integraba la Institución de esos años, pero la que hoy integran mantiene esa unidad sin arrepentimiento alguno con ese pasado terrorista, y es educada e instruida por los viejos oficiales, oficiales que sí torturaban, asesinaban, desaparecían, o veían torturar, asesinar, desaparecer, como una estrategia de sus jefes para involucrar al cuerpo entero; como forma de instaurar el terrorismo de estado en nuestro país -amén de los cursos y adiestramientos liderados por organismos como el Mossad y la CIA-. Todo eso hoy ya muy investigado y demostrado.

Por eso sostenemos, que sin una limpieza profunda de la Institución militar, desterrando el autoritarismo y las ideas anti democráticas y anti republicanas se abona el camino de repetir el pasado.

Por eso nos preguntamos: HASTA CUANDO los poderes del Estado, los partidos políticos seguirán mirando para otro lado sin ver la importancia que tienen tan graves expresiones y acciones. Nuestra sociedad merece una respuesta clara y un accionar resuelto, de quienes tienen el deber y la responsabilidad de salvaguardar las libertades y la democracia.

Por lo que compete a nosotros, como siempre desde nuestro nacimiento como colectivo, comprometidos en la lucha por la Verdad y la Justicia, hemos denunciado y luchado contra "el pacto de silencio" y la "distracción" de muchos que no quieren enfrentar la realidad, siguiendo la lógica que "no hay que agarrarle la cola al león porque se puede enojar".

Miedo, temor, terror, intimidación, amenazas, no construyen las bases sólidas de ninguna convivencia democrática.

De una vez por todas se debe propiciar un gran debate nacional sobre las FFAA cuyo eje delimite su rol y responsabilidad en una sociedad republicana y garantista.

Por Verdad, Justicia, Memoria y nunca más Terrorismo de Estado
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Montevideo, 2 de noviembre de 2016.

MADRES Y FAMILIARES DE DETENIDOS DESAPARECIDOS

Otra vez los "salvadores" de la Patria

A 44 años del golpe de estado cívico-militar, mientras desde ámbitos políticos, sociales, académicos, se llama a la reflexión de lo vivido para generar conciencia y garantías para que estos hechos no se repitan, el comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, hace nuevas declaraciones.

Lanza, como una pedrada en la cara de todos, un discurso peligroso y engañoso, a contrapelo de los muchos esfuerzos que desde hace años se vienen haciendo por el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Hace pocos días defendió sus prebendas económicas; ahora, al más aberrante de sus privilegios: la impunidad.

Nos recuerda viejos tiempos y, lamentablemente, constata que aún no han sido superados.

La falta de justicia, los años de impunidad de los crímenes cometidos por los civiles y militares golpistas, explican en parte este discurso agresivo que pretende pasar el mensaje de que a la gente le "importa un comino" vivir en dictadura o en democracia. No nos extraña porque esa ha sido la continuidad de la institución que comanda.

Como brazo ejecutor de la política de Terrorismo de Estado, las FFAA encabezadas en esos años por el dictador Gregorio Goyo Álvarez, siguen siendo cómplices hoy, bajo la conducción de Manini Ríos, de los delitos cometidos contra nuestros familiares desaparecidos. Hoy los siguen desapareciendo.

El actual comandante del Ejército continúa avalando con este discurso el golpe de estado. Así lo han hecho los sucesivos comandantes desde el año 85 sin consecuencia alguna. Nunca demostraron arrepentimiento por el dolor que se causó a la población ni por los crímenes cometidos, y menos aún asumieron la responsabilidad que les cabe.

Manini Ríos sólo habla de condicionar "su pedir perdón" a terminar con los reclamos por Verdad y Justicia, valores pilares en una democracia.

No está dispuesto a asumir la responsabilidad que reclamamos: colaborar con la justicia, aislar a los criminales, modificar las fuerzas armadas. No está dispuesto a cambiar su forma de interpretar el pasado reciente. Esto no nos extraña pues no ha habido fisuras desde la recuperación institucional. No siente ni indignación ni repudio por la tortura aplicada sistemáticamente; por los asesinatos y secuestros; por la desaparición forzada y por las mil y una arbitrariedades e injusticias, en suma por el Terrorismo de Estado aplicado contra todo el pueblo uruguayo.

El Comandante Manini Ríos sólo quiere impunidad para los suyos, mantener sus privilegios. Y obviamente no está solo. Muchos oficiales se niegan aún hoy, en 2017, a poner una simple placa, como sucedió en el cuartel de Durazno donde el jefe del Batallón se resistió a que fuera recordado el asesinato de Oscar Fernández Mendieta en ese lugar. O como recientemente, cuando en medio de una visita ocular decretada por la justicia en el Batallón de Ingenieros Nº 4, se realizó una "parada" militar intimidatoria.

Lo que sí nos extraña y lo consideramos realmente grave, es la falta de respuesta del sistema político. Del gobierno, de los parlamentarios, de los ministros, de la justicia, de los partidos. Es llamativo que nadie de los poderes del Estado salga al cruce de semejantes aseveraciones. En el pasado el justificar algunos actos y considerarlos como "sin mucha importancia", fue abonando el camino del Golpe de Estado. No repitamos una historia que queremos evitar.

Los poderes del Estado democrático, y principalmente el presidente de la república como comandante en jefe de las FFAA, deben asumir su responsabilidad y de una vez por todas no mirar para otro lado, y tomar las medidas que correspondan para que desde filas de las instituciones militares no se atente contra los valores democráticos.

Esto es una cuestión del presente, esto es una preocupación permanente: velar por las libertades y la república.

Eso es lo que en definitiva reclamaban las decenas de miles de personas que el pasado 20 de mayo marcharon por todo el país tras la consigna: Impunidad: responsabilidad del Estado, ayer y hoy.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Montevideo, 4 de julio de 2017

La condena exponencial: de la amenaza personal a la amenaza estructural

El pasado 16 de febrero un grupo autodenominado "Comando Barneix" amenazó de muerte a 13 personas. La lista está integrada por dos jerarcas del Poder Ejecutivo, el ministro de Defensa Jorge Menéndez y el fiscal de Corte Jorge Díaz, una exfiscal Mirtha Guianze (en ese momento, aún integrante del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo), la exvicecanciller Belela Herrera, los abogados Óscar López Goldaracena, Federico Álvarez Petraglia, Pablo Chargoñia, Juan Errandonea, Juan Fagúndez, Hebe Martínez Burlé, el activista brasileño Jair Kirschke, la politóloga italiana (investigadora de Oxford University) Francesca Lessa y el magistrado y jurista francés Louis Joinet1.

El correo electrónico que contenía la amenaza decía textualmente: "El suicidio del general Barneix no quedará impune, no se aceptará ningún suicidio más por injustos procesamientos. Por cada suicidio, de ahora en más, mataremos a tres elegidos al azar de la siguiente lista".

El correo llegó a la casilla del fiscal de Corte quien inmediatamente informó al respecto. A la jueza de 16º turno Julia Staricco y la fiscal Mónica Ferrero les tocó la causa y junto con la Dirección General de Información e Inteligencia Policial, comenzaron a trabajan para rastrear el origen del correo electrónico, constatándose allí la primera dificultad: fue enviado a través de Tor (plataforma que protege al emisor de la vigilancia a través de internet), lo que hace prácticamente imposible poder identificar su procedencia.

Al tiempo que comenzaron a tomar las declaraciones a los amenzados/as, se comprobó que la mayoría de ellas/os tomaron conocimiento de la situación cuando los funcionarios policiales les acercaron el comunicado amenazante. Juan Errandonea aclaraba que la lista era muy heterogénea: "Hay un grupo de los que estuvimos vinculados a causas de derechos humanos pero otro grupo que no". Patrocinadores o no, todos son personas absolutamente comprometidas con el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el terrorismo de Estado y activistas contra la impunidad2.

En el mes de junio, Serpaj pidió al ministro del Interior las "máximas garantías" de seguridad durante la estadía en nuestro país del activista y periodista brasileño Jair Krischke,

[1] El prestigioso magistrado francés, quien colaboró comprometidamente con activistas uruguayos durante la dictadura, efectuando denuncias de la situación de nuestro país en organismos internacionales, procurando la liberación de los presos políticos y el esclarecimiento del destino de los detenidos desaparecidos, publicó una carta cuando tomó conocimiento de la amenaza que recibiera. Ver: http://donde-estan.com/2017/03/25/louis-joinet-repond-aux-militaires-anonymes/

[2] http://www.elpais.com.uy/informacion/identificaron-computadora-comando-barneix-envio-mail.html

quien fuera invitado para participar de la presentación del libro "Operación Cóndor: el secuestro de los uruguayos", escrito por el también periodista brasileño Luiz Cláudio Cunha.

Al momento de ingresar al Uruguay, Krischke ya había realizado la denuncia de la situación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que "condenó enérgicamente" las amenazas y conminó al gobierno a tomar todas las medidas necesarias para llegar a fondo en la investigación, identificando a los responsables. En su estadía la jueza Staricco lo citó en calidad de testigo, con el propósito de poder avanzar en la investigación y saber si Jair tenía información que pudiera contribuir a la causa.

En agosto, Kirschke envió una carta a la magistrada, donde le propone que cite a los periodistas Roger Rodríguez y Daniel Gatti, quienes probablemente pudieran aportar información que permitiera "contextualizar" y aportar abundante información a la causa3.

"El artículo señala que es posible 'quebrar' la red Tor utilizada por los aviesos, ya que se violaron los 'términos y condiciones' de uso del servicio de emails 'Guerrilla.com' donde no se permite difundir 'cualquier contenido acosador, abusivo, difamatorio, ofensivo, de mala fe, poco ético o ilegal'. Se debe reclamar a esa empresa entonces la identificación de los IP utilizados. (...) " Recuerda los contenidos de una investigación realizada tiempo atrás" por Rodríguez para Caras & Caretas, "que conecta perfectamente las sospechas que todos tenemos sobre quienes son el verdadero rostro del llamado 'Comando General Pedro Barneix'" (la carta está fechada el 25 de agosto y fue enviada desde Porto Alegre).

La situación más perjudicial la llevó la investigadora Francesca Lessa, quien estaba preparando un proyecto que se desarrollaría en nuestro país por el lapso de dos años. La Embajada de italiana le recomienda abandonar el país porque considera que no estaban dadas las garantías necesarias para su seguridad4 al mismo tiempo que la Universidad, velando por su protección, comparte la sugerencia de la embajada, debiendo abandonar el proyecto y el país.

Hubo manifestaciones de condena y rechazo a estas amenazas provenientes de prestigiosos ámbitos internacionales y nacionales. Una carta de 150 académicos e investigadores extranjeros (nueve uruguayos), organizaciones internacionales5, organizaciones sociales y de derechos humanos de nuestro país, la Institución Nacional de Derechos Humanos6 y de la Mesa Política Nacional del Frente Amplio que emitió una declaración donde además, insta a todos los actores que componen el sistema político a "sumarse a esta condena".

Salvo contadísimas excepciones, no percibimos que la respuesta a esta "invitación" haya sido, pública y categóricamente clara frente a como catalogar estos episodios. Está

[3] https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/8/krischke-envio-carta-a-jueza-que-investiga-amenazas-de-comando-barneix-para-que-cite-a-periodistas-que-podrian-dar-otro-aporte/#!

[4] https://www.youtube.com/watch?v=X0eete_OV80

[5] http://informes.rel-uita.org/index.php/sociedad/item/solidaridad-internacional

[6] http://inddhh.gub.uy/condena-y-rechazo-ante-amenazas-intimidatorias/

consensuado, firmado en tratados internacionales y difundido como pautas ineludibles (tanto por Naciones Unidas como por otros organismo internacionales), que para la fortaleza democrática de las naciones es imprescindible el cumplimiento de ciertas acciones que permiten sedimentar las garantías de no repetición. Entre ellas está la categórica respuesta (y su accionar en consecuencia) de los estados y los gobiernos a estas deleznables acciones.

Es inadmisible que haya amenazas de esta naturaleza a defensores y activistas en derechos humanos, así como a jerarcas del Estado7. Inadmisible como lo fueron las amenazas dejadas al Equipo de Antropología Forense después de robar la información de las computadoras dentro de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). Es inadmisible que en predios donde se está excavando en busca de restos de nuestros desaparecidos, ingresen desconocidos pretendiendo "amenazar" la continuidad de la búsqueda. Es inadmisible que en discursos castrenses se "amenace" diciendo que están volviendo.

Pero es tan inadmisible como la tibieza (y en ocasiones la ausencia) de ciertas respuestas o pronunciamientos, que necesariamente deben ser públicos, por parte de quienes tienen la representatividad de nuestros poderes.

"Quien calla, otorga"... Definitivamente, no es un buen mensaje.

[7] Ya sobre el cierre de este informe, se supo (el 19 de noviembre) que el Fiscal de Corte Jorge Díaz fue nuevamente amenazado. En esta ocasión el interlocutor se identificó como "Comando de Restauración Nacional". Si bien no se ha determinado, por parte de la Policía, de donde proviene la amenaza, la Fiscalía no descarta su vinculación con la amenaza que emitió el grupo "Comando Barneix".

Espionaje militar en democracia
Archivos ocultos por el Estado y revelados por el periodismo

Desde setiembre de 2016 hasta julio de 2017 el semanario *Brecha* publicó en sus páginas una profusa serie de artículos y documentos que probaron la existencia de espionaje militar en plena democracia a partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, religiosas y judiciales.

El trabajo de investigación y de contextualización realizado por el periodista Samuel Blixen corroboró que esa práctica ilegal se extendió por lo menos desde 1986 hasta 2005.

Los documentos que constatan el espionaje forman parte de un conjunto de 1.144 rollos de microfilmación (unos 45 mil metros de película de 16 milímetros) que fueron incautados en 2006 en un ropero metálico de la Escuela de Inteligencia del Ejército por la entonces ministra de Defensa, Azucena Berruti.

A lo largo de dos años ese material ("Informes y documentos proporcionados por informantes del Departamento III de la DGID) fue escaneado en formato electrónico, pero nunca fue analizado sistemáticamente, porque se requería para ello de un programa de cruzamiento de datos que el Estado nunca aportó y porque el contrato de quienes realizaban el trabajo no se renovó (véase a propósito la publicación especial de *Brecha*, "Infiltrados", febrero de 2017).

Fue mediante la investigación de Blixen que la ilegal actividad de las agencias de la inteligencia militar, específicamente del Departamento III de la Dirección General de Información de Defensa (DGID), pudo ser revelada a toda la ciudadanía.

Si bien se hicieron tres juegos de copias en formato CD, el destino del material fue motivo de un persistente enigma. En la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (Presidencia de la República) no se supo informar de su paradero cuando el acceso a ese archivo fue reclamado por abogados y organizaciones de derechos humanos. La justicia tampoco accedió al material y el Archivo General de la Nación mantuvo un criterio extremadamente restrictivo. Recién en diciembre de 2016, y después de la difusión periodística del material, el Ministerio de Defensa se lo remitió al Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia designado por Tabaré Vázquez.

En los documentos que pudo analizar Blixen (quien tuvo acceso a unos pocos rollos) se revela que los oficiales de inteligencia intervinieron teléfonos, realizaron allanamientos, ordenaron seguimientos e infiltraban informantes en partidos políticos, organismos públicos y sindicatos con el fin de realizar chantajes.

Sólo esa muestra parcial bastó para comprobar que la inteligencia militar aplicaba los mismos criterios de funcionamiento de la dictadura y que, afirma Blixen, "el tránsito a la

democracia sólo mereció cambios de forma en la estructura a efectos de consolidar su autonomía y eludir cualquier control del poder civil".

La investigación permitió revelar, entre otras cosas, que dos de los responsables del secuestro de Eugenio Berríos, Tomás Casella y Wellington Sarli, eran los responsables del Departamento III; que se sembraron micrófonos para espiar al ministro de Defensa Mariano Brito, y que el espionaje incluso llegó al edificio Libertad donde se interceptaron comunicaciones del presidente Jorge Batlle. Incluso en algunos de los documentos se narra la comisión de delitos, desde intromisiones en viviendas a privadas hasta un homicidio (véase "Una confesión", en *Brecha*, 14.10.2016[1]).

El uso de información confidencial o íntima, o el chantaje en base a "secretos" familiares o antecedentes policiales como modo de reclutar militantes políticos, pero sobre todo el pago de sueldos, fueron otras de las modalidades utilizadas por los agentes (denominados "manipuladores").

Luego de la decena de artículos publicados, en noviembre de 2016 se instaló una comisión investigadora en el Parlamento que sigue funcionando hasta hoy.

Hay quienes sostienen que es mejor ignorar ese volumen de información, sin considerar que los propios afectados nunca pudieron conocer que eran objeto de esta grave práctica y que lo recolectado sólo era conocido por los aparatos militares, quienes desde las sombras ejercieron su obsesión por controlar la vida cotidiana en los diferentes estamentos de la sociedad civil, sin nunca ser llamados a responsabilidad. En función de ello, a fines de julio de 2017, *Brecha* resolvió publicar en internet el corpus íntegro de archivos de los años 1987,1988, 1991, 1993, 1997 y 1999, utilizados para la investigación de Blixen, sin ningún tipo de manipulación, como modo de estimular el acceso a esa voluminosa información hasta entonces oculta.

Recientemente, el Archivo General de la Nación modificó una resolución previa y aceptó permitir el acceso a los documentos catalogados como "reservados" al Observatorio Luz Ibarburu. La organización alegó que es ilegítimo hacer valer la reserva frente a la necesidad de dar conocer archivos que pueden contribuir en las investigaciones de las causas por violaciones a los derechos humanos, tal cual lo establece expresamente la ley N° 18.381 de acceso a la información pública[2].

---

1 Conversación entre el oficial "Diego" (Departamento III) y el agente 53-G, alias Fabián, transcripta en el documento PIE 14/89, del 22-V-1989.

2 http://www.observatorioluzibarburu.org/noticias/el-oli-obtuvo-respuesta-favorable-en-el-pedido-de-acceso-la-informacion-sobre-los-archivos-berruti-por-parte-del-archivo-general-de-la-nacion

La judicialización de las graves violaciones a los derechos humanos del pasado reciente
Norma jurisprudencial (2013-2017)

Pablo Chargoñia[1] | Clémence Schumacher[2]

I – Introducción

En un fallo unánime dictado el 19 de octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1, 3 y 4 de la ley 15.848 (ley de caducidad) y reconoció por primera vez, la existencia de un bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales. En esa oportunidad, el máximo órgano jurisdiccional uruguayo se pronunció claramente a favor de la línea de pensamiento según la que las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Constitución de la República por la vía de su artículo 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana[3].

En 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condena por primera vez al Uruguay declarando que la ley de caducidad era incompatible con el Pacto de San José de Costa Rica y que no debería constituir, ni tal ley ninguna otra norma de exoneración de responsabilidad penal, un obstáculo para la investigación y eventual castigo de los responsables de graves violaciones de los derechos humanos[4].

Sin embargo, a aquella avanzada sentencia de la SCJ y a pesar del trascendente fallo del órgano jurisdiccional interamericano, le sucedieron una serie de sentencias dictadas a partir de febrero de 2013 declarando la inconstitucionalidad de dos artículos de la Ley 18.831. No obstante, este retroceso no provocó el archivo de la enorme mayoría de las causas penales. En un movimiento sinuoso, determinado por las diferentes integraciones del órgano, la SCJ adoptó tanto fallos favorables como contrarios a la constitucionalidad de la misma ley. A mediados del presente año 2017, la Corte volvió a presentar una mayoría contraria a la constitucionalidad de aquella ley.

Este informe da cuenta del estado actual de la judicialización de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período 1968-1985 y presenta un panorama del estado actual del debate jurisprudencial, centrado en gran medida en la cuestión de la prescripción de la acción penal.

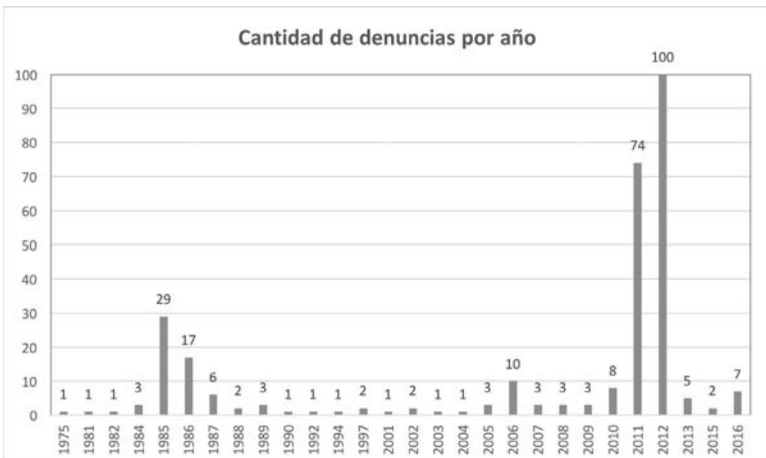
1 Abogado de Derechos Humanos.
2 Abogada, Universidad de Grenoble, Francia.
3 www.observatorioluzibarburu.org/media/uploads/973972004b.pdf
4 www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Los datos que se presentan a continuación reflejan el carácter tardío y selectivo de la justicia penal, particularmente característico de la llamada "justicia transicional", que asegura la impunidad de la mayoría de los agentes coautores de los ilícitos masivos. Estas demoras justifican el recuerdo de la antigua expresión que enseña que la justicia demorada es denegación de justicia[5].

II – Las denuncias

Los crímenes de la dictadura pueden ser denunciados por cualquiera que tenga conocimiento de los hechos o pueden ser planteados de oficio por el propio juez. No requieren instancia de la víctima. Sin embargo, la enorme mayoría de los casos fueron planteados por las víctimas (organizadas o no) con la asistencia de organizaciones no gubernamentales, activistas o abogados de derechos humanos.

La gráfica siguiente demuestra que hubo impulsos u "oleadas" de denuncias, producto de unas condiciones políticas fuertemente determinadas por la vigencia de la ley de caducidad y su aplicación, así como por la actitud de la sociedad civil frente al fenómeno de la impunidad.



En los años 1985 y 1986 se dio un primer movimiento colectivo de presentación de denuncias, muchas de ellas relacionadas a las desapariciones forzadas. El impulso mayor de las denuncias sobre torturas recién se verificó en el 2011.

Según registro de la base de datos del Observatorio Luz Ibarburu, existen 173 expedientes penales en etapa de indagatoria presumarial, lo que representa un 60% del total[6].

5 El presente informe es parte del trabajo desarrollado por los autores, en el marco del convenio de pasantías entre la Universidad de Grenoble y el Observatorio Luz Ibarburu, en el período mayo-julio de 2017.

6 www.observatorioluzibarburu.org/reportes/

III - Datos sobre Judicialización de crímenes de Lesa Humanidad (1985-2017)

Llamamos "judicialización" al abordaje jurídico-penal que realizan los órganos del Poder Judicial uruguayo luego de finalizada la etapa del presumario[7]. Optamos por definir como crímenes de lesa humanidad a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el estado en el período considerado aun cuando tal conceptuación o calificación está lejos de ser aceptada por la mayoría de los tribunales nacionales.

A los efectos de la presentación de los datos, la variable considerada está representada por expedientes que sustancian juicios penales. De este modo, el universo de la judicialización está representado por la totalidad de tales expedientes penales. Téngase en cuenta que un expediente puede tener por objeto uno o más hechos, una o más víctimas, y uno o más indagados.

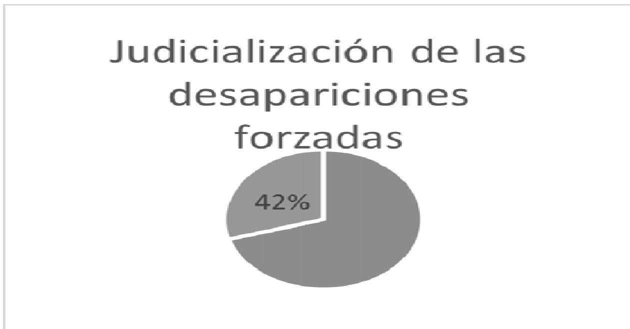
Hecha esta advertencia, a los efectos de graficar qué tan "judicializados" están los hechos criminales ocurridos en el período 1968-1985, hemos considerado tres conductas criminales: desapariciones forzadas, homicidios y tortura, con independencia de qué delito se imputó concretamente en un proceso penal determinado[8].



7 Aun cuando la etapa del presumario integra el proceso penal, a los efectos de este informe consideramos que un hecho denunciado está judicializado a partir del dictado del auto de procesamiento (art. 113 del Código del Proceso Penal). A partir de esta resolución judicial quien era mero indagado en la etapa procesal antecedente pasa a tener la calidad de "procesado".

8 Salvo en los casos de los procesamientos dictados por el juez Luis Charles el 17 de diciembre de 2007 -Operativo contra GAU y PCR-, el procesamiento dictado por la jueza Mariana Mota el 17 de setiembre de 2010 – Santana e Inzaurralde- y la condena de Bordaberry dictada por la jueza Mariana Mota, el resto de los casos de desapariciones judicializados, se imputó el delito de homicidio a pesar de la ignorancia sobre el paradero de la víctima y del carácter permanente del ilícito.





Es evidente la mayor intervención judicial en los casos de desaparición forzada y una casi inexistente en los casos de tortura. Pero en todos los casos es posible establecer que aún en el 2017 la mayoría de las víctimas de crímenes de lesa humanidad no han visto satisfecho su derecho al amparo judicial.

En fecha 6 de abril de 2017, el Juez José María Gómez dictó el procesamiento de Rodolfo Álvarez imputando por primera, y única vez hasta el momento, el crimen de tortura previsto en el artículo 22 de la ley 18.026. Por otro lado, no ha habido ningún procesamiento por delitos contra la libertad sexual. Ninguno de los casos de sustracción de menores ha sido judicializado.

IV – Enjuiciamientos

El 18 de octubre de 2002 se produjo el primer procesamiento de un autor de un crimen de la dictadura, posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Caducidad. Se trató de la resolución dictada por el juez Eduardo Cavalli en la causa por la desaparición forzada de la maestra Elena Quinteros. El procesado fue el ex canciller del gobierno de facto Juan Carlos Blanco Estradé. En esa ocasión el juez calificó el crimen como privación de libertad, reformulándose más tarde la imputación y disponiéndose el procesamiento por homicidio muy especialmente agravado19. El 11 de setiembre de 2006 el juez Luis Charles dispu-

so el procesamiento de seis militares retirados y dos policías retirados por la desaparición forzada de Adalberto Soba. En esa oportunidad se calificaron los hechos criminales como privación de libertad y asociación para delinquir.

Desde el 18/10/2002 hasta el 1/7/2017 se sometió a juicio penal a un total de 31 personas (la mayoría de ellos militares retirados que revistaron en el Ejército)[9]. El exiguo número caracteriza el modelo de justicia-impunidad postdictadura.

Los magistrados penales que dictaron autos de procesamientos en más causas, en el período 2002 (primer procesamiento por un crimen de la dictadura[10]) hasta julio de 2017, fueron Luis Charles (en tres causas) y Mariana Mota, Ruben Saravia y Juan Carlos Fernández Lechini (en dos causas, cada uno).

A julio de 2017 se registran nuevos pedidos fiscales de procesamientos (la enorme mayoría de ellos recaen sobre militares retirados que revistaban en el Ejército y a los que se les imputa homicidios). En nuestro sistema el titular de la acción penal es el representante de la Fiscalía. Sin su solicitud, el juez no dispone el enjuiciamiento.

V - Panorama jurisprudencial - Jurisprudencia de los Tribunales de Apelaciones

Los Tribunales de Apelaciones abordan la prescripción de la acción penal a partir de los recursos de apelación que las defensas presentan contra las resoluciones de los jueces letrados de primera instancia.

La que sigue es una síntesis de un trabajo de relevamiento jurisprudencial mediante la que pretendemos ilustrar sobre el estado actual del debate. Organizamos la transcripción mediante párrafos significativos, identificando cada tribunal y los casos en los que se produjo el fallo correspondiente. Organizamos la selección de acuerdo a temas a los efectos de distinguir los diversos argumentos presentes en las sentencias.

V.1 - La Ley de Restablecimiento de la Pretensión Punitiva (Ley 18.831)[11]

La siguiente es una selección de consideraciones de los tribunales de apelaciones (TAP) en las que se aborda la ley que en octubre de 2011 dispuso el restablecimiento de la pretensión punitiva, derogado tácitamente la "ley de caducidad" y que, además, abordó la

---

9 Diez de ellos fallecieron con posterioridad al procesamiento o a la condena.

10 Se trató de la desaparición forzada de la Maestra Elena Quinteros, por el que fue procesado con prisión el ex canciller de la dictadura Juan Carlos Blanco Estradé. El juez letrado que intervino fue el Dr. Eduardo Cavalli.

11 Por error suele llamarse "ley interpretativa" a la Ley 18.831, confundiendo esta ley sancionada en octubre de 2011 con un proyecto de ley que, en cambio, no llegó a sancionarse en mayo de 2011. En su momento se debatió sobre la pertinencia del dictado de una ley que apuntara al cabal cumplimiento del fallo de la CIDH sobre el caso Gelman. Desde el sistema político y desde la sociedad civil se manejaron diversas opciones. Un grupo de organizaciones sociales relevantes redactaron un texto de un anteproyecto que, sin embargo, no fue tenido en cuenta por la mayoría parlamentaria que decidió sancionar la Ley 18.831.

cuestión del plazo de prescripción de la acción penal. En algunos de los fallos se expresa que el plazo se suspende hasta la fecha de la resolución del Poder Ejecutivo que determina que el caso no está comprendido en la ley de caducidad[12].

> "(...) el caso tiene una solución muy clara, dada por la Ley No. 18.831; que torna innecesario enfrascarse en las controvertidas cuestiones jurídicas a las que con gran erudición han hecho referencia las partes y la A-quo en el transcurso del incidente".
>
> "La mencionada norma legal (...) cuya finalidad fue -sin dudas- zanjar toda discusión acerca del tema de la irretroactividad e imprescriptibilidad de este tipo de casos; concretamente restableció "el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985, comprendidos en el artículo 1º de la Ley No. 15.848, de 22 de diciembre de 1986" (art. 1º); dispuso que "No se computará plazo alguno, procesal, de prescripción o de caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a que refiere el artículo 1º de esta ley" (art. 2º); a la vez que declaró a tales delitos: "... crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte" (art. 3º)". (TAP 1°- Sentencia N°41/2013 - 22/02/2013)
>
> "Por ende, tanto el actor como la Sede de primera instancia hacen referencia a delitos de lesa humanidad, pero frente a la ausencia manifiesta de elementos específicos para dirimir la cuestión, solo es posible sostener que se encuentra vigente la ley Nº 18.831 y sería de aplicación al asunto, sin perjuicio de otras interpretaciones como deja entrever la sentenciante de primer grado, por lo cual no es procedente, en este estado de situación, proceder a la clausura de las actuaciones." (TAP 2° - N°351/2016 – 19/10/2016)
>
> "Como ha sido establecido inicialmente, en la especie se encuentra vigente la ley 18.831, que en su artículo 1 establece el restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985, comprendidos en el artículo 1 de la Ley 15.848, del 22 de diciembre de 1986; el artículo 2 establece que no se computará plazo alguno procesal, de prescripción o caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a que refiere el artículo 1 de esta ley; el artículo 3 declara que los delitos a que refieren los artículos anteriores, son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte". (TAP 3° - 188/2016 – 21/04/16)
>
> "Para el Tribunal, en situaciones como la presente en que se invoca la prescripción por hechos ocurridos después de iniciado el "período de facto" en términos de la Ley 15.848 de 22/12/84, la solución viene dada por el art. 2º de la Ley 18.831 de 27/10/11 (...) Más allá de la defectuosa redacción de la norma su contenido es claro y sus términos alcanzan la situación de autos. El período establecido legalmente se inicia el 27/6/73, por lo que el caso examinado que refiere a un hecho del 19/8/73 está comprendido en sus previsiones." (TAP 4° - 405/2012 – 15/11/2012)

[12] El número ordinal al lado de la sigla TAP, identifica cada turno. Se indica además el número de sentencia y la fecha de su emisión.

V.2 - Suspensión de la Prescripción: Régimen de Facto y vigencia Ley Caducidad

En los siguientes pronunciamientos, los tribunales adhieren a la tesis de la suspensión del plazo de prescripción durante el período de facto y durante la vigencia de la ley de caducidad. Si bien no se opta en estos casos por afirmar la imprescriptibilidad, el efecto práctico es equivalente en el sentido de no clausurar las causas, contrariando relativamente el interés de la defensa de los represores.

> "En la especie es bien obvio y existe unanimidad en doctrina y jurisprudencia civil y penal, que durante el período de facto comprendido entre los años 1973 a 1985 no se computa plazo prescripcional alguno para los delitos cometidos en la denominada "lucha antisubversiva" (...). Empero la cuestión se plantea precisamente porque luego de ese plazo señalado rigió la "Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado", Nº 15.848 durante la cual "ni las víctimas ni el titular de la acción pública estuvieron en plenas condiciones de perseguir judicialmente los delitos encapsulados por el artículo 1 de la citada, debiendo recordarse que entonces siquiera se hacía distinción sobre la posición jerárquica y que debía pasar siempre por el filtro del Poder Ejecutivo, que sistemáticamente negó la investigación en la órbita judicial." (TAP 3° - 514/2015 – 26/11/2015)

> "En mérito a lo expuesto, el primer período computable para el término de prescripción -eventualmente aplicable a los delitos ocurridos durante el gobierno de facto-, es el comprendido entre el restablecimiento de la democracia, el 1º de marzo de 1985, y la entrada en vigencia de la Ley 15.848, el 22 de diciembre de 1986.
>
> El precitado cómputo prescripcional, recién se reiniciaría a partir de las fechas, en que se verificaron alguna de las tres diferentes hipótesis legales, a saber:
>
> a) A partir de la fecha, en que eventualmente el Poder Ejecutivo hubiese emitido un nuevo informe en un caso concreto, excluyendo el hecho presuntamente delictivo, de la caducidad operada legalmente;
>
> b) A partir de la fecha del dictado de la Resolución Nº 322/2011, -verificada el 30 de junio de 2011-, por la que se revocaron por el Poder Ejecutivo los actos administrativos que dictara anteriormente, en cumplimiento de lo establecido en el art. 3 de la Ley 15.848, y se declaró que los hechos que ameritaron dichos informes, no estaban comprendidos en el art. 1º de la precitada ley.
>
> c) A partir de la fecha de entrada en vigencia del art. 1º de la Ley 18.831, que se estableció a contar de su promulgación, la que se verificó el 27 de octubre de 2011". (TAP 4° - 185/2014 – 19/05/2014)

V.3 - Suspensión de la Prescripción y Mención de la imprescriptibilad

En los fallos que siguen, si bien el tribunal adhiere a la tesis de la suspensión del plazo, también alude a la posible imprescriptibilidad. Argumentos estrictamente contradictorios (si el crimen es imprescriptible no hay plazo y en consecuencia no puede hablarse de suspensión de un plazo inexistente) pero que conducen a reforzar la decisión judicial de recha-

zo de la defensa de los indagados. De los cuatro tribunales, se destaca por su más clara invocación de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, al TAP de 1er. Turno.

> "A su vez, la terminología de (la Ley 18.831) evoca una categoría preexistente a la misma (y a otras leyes de igual inspiración), los delitos o crímenes de lesa humanidad (el genocidio aludido por el apelante es otra categoría), por cuya gravedad -entre otros fundamentos- las Naciones Unidas, el 26.11.1968, acordaron excluirlos de la prescripción penal ordinaria (Convención Internacional sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, art. 1°)."

> "Se ha dicho que tales delitos eran imprescriptibles antes de la Convención Internacional sobre la imprescriptibilidad citada, "... que se limita a codificar como tratado lo que antes era ius cogens en función del derecho internacional público consuetudinario, siendo materia pacífica que en esta rama jurídica, la costumbre internacional es una de sus fuentes. En consecuencia, la prescripción establecida en la ley interna no extinguía la acción penal con anterioridad a esa ley y, por tanto, su ejercicio en función de la misma no importa una aplicación retroactiva de la ley penal ... cualquiera sea la opinión que se tenga sobre el funcionamiento concreto del principio universal, sobre la autoridad moral de los estados que lo invocan, sobre la coherencia o incoherencia de su invocación, lo cierto es que la comunidad internacional lo está aplicando por delitos cometidos en nuestro territorio, en razón de que la República no ha ejercido la jurisdicción, o sea, no ha ejercido su soberanía". (TAP 1° - N°181/2015 – 21/08/2015)

> "La Convención de Crímenes de Guerra y lesa humanidad (1968), "...se limita a codificar como tratado lo que antes era ius cogens en función del derecho internacional público consuetudinario, siendo materia pacífica que en esta rama jurídica, la costumbre internacional es una de sus fuentes. En consecuencia, la prescripción establecida en la ley interna no extinguía la acción penal con anterioridad a esa ley y, por tanto, su ejercicio en función de la misma no importa una aplicación retroactiva de la ley penal...cualquiera sea la opinión que se tenga sobre el funcionamiento concreto del principio universal, sobre la autoridad moral de los estados que lo invocan, sobre la coherencia o incoherencia de su invocación, lo cierto es que la comunidad internacional lo está aplicando por delitos cometidos en nuestro territorio, en razón de que la República no ha ejercido la jurisdicción, o sea, no ha ejercido su soberanía" (voto de Zaffaroni, en Arancibia Clavel)."

> "Y como se ha dicho: "El hecho de que la Convención de Naciones Unidas que estatuyó o reconoció el principio de imprescriptibilidad haya sido aprobada por Uruguay recién en el 2001 (Ley 17.347), no significa que no fuera autoejecutable a la época de los hechos denunciados...al estatuir reglas y principios en materia de Derechos Humanos adquirió jerarquía constitucional al igual que el art. 10 (...) Por otra parte, si bien el Principio de Legalidad es reconocido en el art. 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como por el art. 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (al igual que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en su art. 7°) reconoce, en materia de delitos del derecho de gentes, una verdadera excepción al principio de irretroactividad de la ley penal desde que en su art. 15.2 estatuye: <... Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por

actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional ...”.”

“En suma: no existe colisión entre el principio de irretroactividad de la ley penal y la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad como -de comprobarse- serían susceptibles de ser calificados los hechos denunciados: “...la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad estaba ya establecida por el derecho internacional consuetudinario, toda vez que en esta rama del derecho la costumbre opera como fuente del derecho internacional” (Zaffaroni, Manual de Derecho Penal. Parte General, Ediar, Bs. Aires, 2006, p. 150).” (TAP 1° - N° 178/2015 – 07/08/2015)

VI - Panorama Jurisprudencial. Jurisprudencia de las Suprema Corte de Justicia (SCJ).

VI.1 - Integración de la SCJ (desde febrero 2013)

2013 febrero	RUIBAL	CHEDIAK	LARRIEUX	CHALAR	PÉREZ MANRIQUE
2014 febrero	---	CHEDIAK	LARRIEUX	CHALAR	PÉREZ MANRIQUE
2015 junio	---	CHEDIAK	LARRIEUX	HOUNIE	PÉREZ MANRIQUE
2016 mayo	MARTÍNEZ	CHEDIAK	LARRIEUX	HOUNIE	PÉREZ MANRIQUE
2017 julio	MARTINEZ	CHEDIAK	TURELL	HOUNIE	-
2017 agosto	MARTÍNEZ	CHEDIAK	TURELL	HOUNIE	MINVIELLE

VI.2 - Integración con Ministros de los Tribunales de Apelaciones

El 22 de febrero de 2013 la Suprema Corte de Justicia dictó la primera de una serie se sentencias que declararon la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 3 de la Ley 18.831. A raíz de declaraciones públicas proferidas por el Dr. Ruibal, en un gesto inédito, varios fiscales letrados en lo penal recusaron a la totalidad de los integrantes del órgano judicial, objetando prejuzgamiento. La recusación fue desestimada, pero antes de ello, en junio de 2013, la SCJ aceptó el pedido de excusación del Dr. Ruibal quien optó por abstenerse de intervenir en las causas relativas a graves violaciones de derechos humanos del pasado reciente. Por ese motivo la SCJ debió integrarse, sorteo mediante, con miembros de los tribunales de apelaciones.

VI.3 – Jurisprudencia

La Suprema Corte de Justicia puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y su inaplicabilidad para el caso concreto (arts. 256 a 261 de la Constitución de la República y

art. 508 del CGP). También actúa como órgano de justicia penal en casos de recursos de casación contra las sentencias dictadas en segunda instancia (art. 269 CPP).

Tanto en los recursos de casación contra sentencias definitivas confirmadas en la segunda instancia como en los procedimientos incidentales, la SCJ ha debido analizar la cuestión de la prescripción de la acción penal. Las defensas postulan que la acción penal no puede ejercerse debido a que el transcurso del tiempo impone su prescripción. En cambio, la Fiscalía postula que tal acción puede ejercerse, que no ha prescripto aún o que es imprescriptible.

Seguidamente presentamos un panorama de algunas consideraciones efectuadas por el máximo órgano judicial nacional, mediante la reproducción de párrafos significativos, con relación a:

1) la prescripción de la acción penal

2) la constitucionalidad de la Ley 18.831

3) la imputación de crímenes previstos en la Ley 18026 y la aplicación del derecho internacional

En algunos casos las argumentaciones que se reproducen constituyen manifestaciones de la base argumental principal de la decisión. En otros casos se trata de argumentos secundarios o coadyuvantes. Y en otros párrafos se da cuenta de posiciones minoritarias dentro del órgano colegiado (discordias).

VI. 4.1 – Sobre la prescripción de la Acción Penal

VI.4.1.1 - Suspensión de la prescripción durante el período de Facto

> "Tal como lo destacaron los magistrados y el Fiscal de Corte, si el titular de la acción penal, el Ministerio Público, estaba impedido de ejercer su poder-deber, no le pudo correr el plazo de prescripción". (SCJ – N°1501/2011 – 06/05/2011)
>
> "(...), si el titular de la acción penal estaba impedido para ejercer su poder-deber, no le pudo correr el plazo de prescripción." (SCJ – N°899/2012 – 05/11/2012)
>
> "La Corte, por unanimidad, estima que no operó la prescripción de los delitos que, en base a la imputación provisoria efectuada en esta etapa, se investigan en autos. Ello, porque es cuestión zanjada por la jurisprudencia (...) que no es computable el período del régimen de facto para calcular el plazo de prescripción de la acción penal, ya que durante ese tiempo su titular estuvo impedido de promover las investigaciones correspondientes.

Asimismo, para el caso concreto, tampoco cabe computar para determinar el "dies a quo" de la prescripción el período de vigencia de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (Ley 15.848)." (SCJ – 935/2015 – 29/07/2015)

VI.4.1.2 - Discordia de Jorge Chediak: la Ley de Caducidad no es justo impidemiento

Mientras otros magistrados consideran que la vigencia de la Ley de Caducidad es un impedimento de una naturaleza tal que justifica la suspensión del plazo de prescripción, el actual presidente del máximo tribunal judicial opina diferente. Esa discordia se expresa en algunos fallos en los términos siguientes.

> "No surge que, en el caso en estudio, la Ley No. 15.848 haya significado un obstáculo a las investigaciones y al normal funcionamiento del Poder Judicial. En la presente hipótesis, no emerge acreditado que el juez de la causa o el fiscal se hubiesen visto imposibilitados de actuar en razón de haber recibido del Poder Ejecutivo la comunicación de que los hechos denunciados se encontraban comprendidos en el art. 1 de la Ley No. 15.848. Por eso, considero que la sola existencia y vigencia de dicho texto legal no puede considerarse como un impedimento con virtualidad interruptiva del transcurso del plazo de prescripción." (SCJ – 50/2016 - 14/03/2016)

VI.4.1.3 - Opiniones de Pérez Manrique y Hounie: imprescriptibilidad de los crímenes de Lesa Humanidad y normas del Ius Cogens

Se destacan por su abordaje coherente con el más avanzado desarrollo en materia de responsabilidad penal por crímenes de lesa humanidad, las opiniones del ex ministro Ricardo Pérez Manrique y del actual miembro de la Corte, Felipe Hounie.

> "El Sr. Ministro Dr. Felipe Hounie entiende que, sin desconocer la naturaleza provisoria propia de la etapa procesal en la que se encuentra esta causa, puede afirmarse, sin esfuerzo, que los hechos denunciados constituyen delitos de lesa humanidad y que, por ende, son imprescriptibles (...) Finalmente, cabe señalar que el Dr. Pérez Manrique comparte los fundamentos que vienen de señalarse y, sin perjuicio de ratificar su posición en cuanto a la inadmisibilidad del recurso interpuesto, entiende que no ha operado la prescripción de los delitos investigados en aplicación del plexo normativo de nuestro sistema penal vigente (Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código General del Proceso). Coadyuva en el sentido apuntado que la vigencia de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (Ley No. 15.848) significó un claro obstáculo (irresistible) para el ejercicio de la acción penal de su titular, el Ministerio Público. Asimismo, señala que, como lo sostuviera en discordia extendida a la Sentencia No. 212/2013 de la Suprema Corte de Justicia, los delitos que se investigan en estos autos constituyen, en puridad, crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, no son susceptibles de prescripción." (SCJ – 935/2015 – 29/07/2015)

> "El Dr. Pérez Manrique considera del caso recordar que, como sostuviera en la discordia extendida en la Sentencia No. 212/2013 de la Suprema Corte de Justicia, los delitos que se investigan en autos constituyen, en puridad, crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, no son susceptibles de prescripción." (SCJ – 1.981/2016 – 12/12/2016)

VI.4.2– La Constitucionalidad de La Ley 18831

VI.4.2.1 - La "Muralla": Sentencia de Inconstitucionalidad N° 20/2013

La sentencia de febrero de 2013 declaró inconstitucional (para el caso concreto en el que se dictó) la Ley 18.831. El fallo fue duramente cuestionado por la Corte Interamerciana de Derechos Humanos[13]. Poco después y en declaraciones a la prensa, el ministro Jorge Ruibal dijo que las causas encontrarían "una muralla", en obvia alusión a la prescripción penal.

> "A juicio de los Sres. Ministros Dres. Ruibal Pino, Larrieux, Chediak y Chalar, los arts. 2 y 3 de la Ley No. 18.831 vulneran flagrantemente los principios de legalidad e irretroactividad de la Ley penal más gravosa, por las razones que se expresan a continuación. El principio de irretroactividad de la Ley penal más gravosa deriva de los principios de libertad y legalidad, que no es otra cosa que la expresión del viejo proloquio latino nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege y emana del art. 10 inc. 2 de la Constitución de la República, según el cual "Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe". No es posible castigar a nadie por la comisión de un hecho que, al momento de su realización, no está previsto en la Ley penal como delito, ni siquiera aunque sea similar o aproximado a la conducta sancionada."
>
> "Por consiguiente, una Ley que prevea un aumento del término de prescripción o, lisa y llanamente, la declaración de imprescriptibilidad de cualquier delito no puede regir para situaciones ocurridas con anterioridad a su entrada en vigencia, so riesgo de vulnerar ostensiblemente un principio tan caro para cualquier Estado de Derecho que se digne de ser tal." (SCJ – 20/2013 – 22/03/2013)

VI.4.2.2 - La Discordia de Pérez Manrique

Esta sentencia de 2013 no fue dictada de modo unánime. Pérez Manrique discrepó con la mayoría, expresando entre otros conceptos, los siguientes.

> "De entenderse que la norma establecida en el Artículo 3 de la Ley No. 18.831 (...) consagra como principio general que los delitos contemplados en la Ley No. 15.848, derogada, constituyen casos de delitos de lesa humanidad, a mi criterio no constituye modificación del régimen jurídico vigente en la República. Pues tales delitos ya integraban el orden jurídico vigente en el país."
>
> "El Tribunal de Nuremberg se constituyó con la competencia determinada por su estatuto en el cual se reconoció la existencia como parte del jus cogens internacional de conductas delictivas inaceptables para la humanidad."
>
> "El Presidente de la República decretó la autorización al Embajador en el Reino Unido para que transmita al Gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la adhesión del Gobierno del

[13] Resolución de supervisión del fallo Gelman c/Uruguay de 20 de marzo de 2013 (www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf)

Uruguay al Acuerdo suscripto en Londres el 8 de agosto de 1945, que dispuso la creación de un Tribunal Militar Internacional destinado al enjuiciamiento y castigo de los principales crímenes de guerra del Eje europeo. Por este acto soberano, nuestro país reconoció no solamente la competencia de este Tribunal, sino la existencia de los delitos que comprende su Estatuto".

"En aplicación de tales principios Uruguay adhirió a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, por Ley No. 17.347, del 19 de junio de 2011. El art. 1 establece la imprescriptibilidad cualquiera sea el tiempo en que se hayan cometido de, entre otros los crímenes de lesa humanidad. Uruguay, se encuentra en situación de obligación internacional respecto del cumplimiento del Estatuto del Tribunal de Nuremberg al haber adherido especialmente aceptando su competencia".

"Por definición, se repite, estos delitos son imprescriptibles por constituir el jus cogens internacional. La Convención de imprescriptibilidad, en consecuencia tiene también efectos declarativos de obligaciones preexistentes y no puede alegarse su inaplicación por la fecha en que el Estado uruguayo la ratificara"

"Pero además tiene recepción este tipo de crímenes en nuestros propio Derecho Constitucional, toda vez que la Constitución de la República establece en su artículo Art. 239 que a la Suprema Corte de Justicia corresponde: "Juzgar...sobre delitos contra Derecho de Gentes..." (Nal. 1)." (SCJ – 20/2013 – 22/03/2013)

VI.4.2.3 - Consideraciones de Pérez Manrique, Hounie y Cardinal: imprescriptibilidad de los crímenes de Lesa Humanidad y normas del Ius Cogens

En 2014, a las opiniones de Pérez Manrique y Hounie favorables al juzgamiento, se le sumó una sólida argumentación a cargo de uno de los ministros de tribunales de apelaciones que integraron la SCJ por sorteo: el Dr. Fernando Cardinal. Veamos sus argumentos.

"El art. 72 de la Constitución de la República establece "La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno".

"El concepto de crímenes de lesa humanidad como integrantes del núcleo de jus cogens se encuentra al menos en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, en el art. 6 literal C que establece su concepto, refiriéndose, entre otros casos al "asesinato, exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos..." y "la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes".

"Tal calificación fue claramente reafirmada en la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad de la ONU de 1968, que en su artículo I lit. b remite para su definición a la dada en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg que viene de verse".

"De allí que, al menos desde esta última fecha, en la que la ONU reconoce la existencia de una categoría tal como la de delitos de lesa humanidad, tal categoría, en virtud de formar parte del núcleo de jus cogens por su calidad de derecho inherente a la persona humana, ingresa a través

del art. 72 de la Constitución de la República, en el universo de los derechos, deberes y garantías reconocidos con rango constitucional."

"Ahora bien, es tema medular el establecer desde cuándo en nuestro sistema tuitivo, tal deber y correlativo derecho a la protección frente a agresiones de "lesa humanidad", se encuentra vigente. Y desde ya se descarta que ello sea desde la reglamentación legislativa efectuada por la Ley No. 18.026 por cuanto, en una interpretación constitucional y conforme con el art. 332 citado, aun antes de dicha reglamentación, el Estado tenía el deber de reconocer y aplicar una garantía del sistema de derechos humanos, tal cual es la calificación de determinados crímenes como de lesa humanidad. Con dicha premisa, y en ausencia de un texto legal interno que la efectúe –con anterioridad a dicha Ley-, y conforme con los criterios supletorios referidos en el art. 332 de la Constitución, ha de buscarse en las normas internacionales que tienen vigencia en nuestro ordenamiento, no necesariamente por haber sido ratificadas, sino por ingresar al sistema constitucional mediante la aplicación del art.72 de la Constitución."

"Y así se arriba a las normas del jus cogens, aquéllas que según lo dispone el art. 53 de la Convención de Viena se define como "norma imperativa de derecho internacional general" y que como tal "es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario". Dichas normas, con prescindencia de su ratificación por un Estado, están integradas al sistema normativo base del mismo, y sin lugar a dudas, en temas como el que nos ocupa que refiere a la protección –garantía- de derechos humanos, por explícita aplicación del art. 72 plurimencionado."

"En esa dirección, ha de verse que, el concepto de crímenes de lesa humanidad como integrantes del núcleo de jus cogens se encuentra al menos en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, en el art. 6 literal C que establece su concepto, refiriéndose, entre otros casos al "asesinato, exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos..." y "la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes".

"Tal calificación fue claramente reafirmada en la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad de la ONU de 1968, que en su artículo I lit. b remite para su definición a la dada en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg que viene de verse."

"De allí que, al menos desde esta última fecha, en la que la ONU reconoce la existencia de una categoría tal como la de delitos de lesa humanidad, tal categoría, en virtud de formar parte del núcleo de jus cogens por su calidad de derecho inherente a la persona humana, ingresa a través del art. 72 de la Constitución de la República, en el universo de los derechos, deberes y garantías reconocidos con rango constitucional".

"El hecho de la firma o ratificación del Convenio en el cual se inscribe la definición de determinados delitos como de lesa humanidad resulta irrelevante por cuanto es su fundamento el que los hace ingresar en el sistema constitucional uruguayo. Y ello por dos motivos: el primero, que por ser una garantía (constituida por el deber del Estado de perseguirlo) inherente a la protección de la personalidad humana, está incorporado sin necesidad de reglamentación alguna, conforme con el art. 332 de la Constitución; el segundo, en tanto los mencionados instrumentos lo que hacen no es establecer la categoría, sino reconocerla, por cuanto si son inherentes a la personalidad humana, no es el precepto expresado en el Estatuto, Tratado o Convenio el que

la hace vigente, sino que sólo la actualiza mediante una verbalización determinada, ya que en sí preexisten a tal actualización."

"En suma, la calificación de determinada conducta como delito de lesa humanidad escapa a la descripta en el artículo que establece a la misma como punible, que puede serlo o no, y se requiere acudir a otra norma, establecida de antemano a la comisión del hecho, que establezca que posee aquel carácter. No se viola entonces ni el principio nullo crime sine legge, –porque el crimen existe y está tipificado por la descripción de la conducta, ya sea el homicidio, las lesiones, la privación de libertad, etc.- con más el carácter dado por la finalidad que emerge de las normas del jus cogens, ni el principio nullo crime sine poena, porque la conducta descripta la tiene, aun cuando sea coincidente con otro delito, aun en su nomen juris que, desarrollando la misma conducta, no tuviere la finalidad requerida en el de lesa humanidad. Por ende, y en lo relevante al caso, puede afirmarse que existían delitos de lesa humanidad en los términos de las Convenciones con anterioridad a las Leyes Nos. 17.347 y 18.026". (SCJ – 794/2014 – 04/09/2014 -fundamentación de Fernando Cardinal-)

VI.4.2.4 - La ministra Elena Martínez suma su ladrillo a la pared

En setiembre de 2015 asumió la Dra. Elena Martínez expuso su parecer contrario a la Ley 18.831, adhiriendo como se lee seguidamente, a la posición que Chediak, Ruibal, Larrieux y Chalar habían expuesto en la mencionada sentencia del año 2013.

"DRA. ELENA MARTINEZ DISCORDE: (...) En la especie, el ingreso de los delitos de lesa humanidad a través del art. 72 de la Constitución sólo puede tolerarse con el límite impuesto por el principio de legalidad y el de irretroactividad, ambos derivados del derecho a la libertad y a la seguridad jurídica. (...) La imprescriptibilidad derivada del carácter de delitos de lesa humanidad sólo podría ingresar a nuestro Derecho, vía art. 72 de la Constitución, por los fundamentos expuestos, sin sacrificio de los principios de legalidad y de irretroactividad derivados del principio de libertad y de seguridad jurídica consagrados en el art. 7 de la Constitución". (SCJ 153/2016 – 30/05/2016)

VI.4.3 - La posición de la SCJ con su integración actual (octubre, 2017)

Con el cese del ministro Ricardo Pérez Manrique, la SCJ perdió a uno de los dos integrantes que expresaron un enfoque más favorable a la utilización del derecho internacional en el abordaje de esos temas. Elena Martínez y Jorge Chediak adoptan posturas contrarias a la persecución de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el período histórico 1968-1985. En la sentencia de 25 de setiembre de 2017 el ministro Eduardo Turell se sumó a esta posición pro impunidad[14], fortaleciendo la posición contraria a la imprescriptibilidad de los crímenes del terrorismo de estado. Es así que Chediak, Martínez y Turell consideran que los artículos 2 y 3 de la Ley No. 18.831 resultan contrarios a la Constitución, de con-

[14] Sentencia n. 680/2017. El caso refiere a la tortura sufrida en el cuartel de Tacuarembó por una militante del Frente Amplio.

formidad a los fundamentos expresados en la ya mencionada sentencia número 20 del año 2013.

En esa misma sentencia de 25 de setiembre de 2017 el ministro Hounie reitera su postura respecto que los artículos mencionados "no hizo más que reiterar soluciones que ya estaban recogidas en nuestro ordenamiento jurídico aplicables a los delitos de lesa humanidad". Y, por su parte, dice la ministra Bernadette Minvielle, que los crímenes perpetrados durante la dictadura pueden ser considerados crímenes de lesa humanidad. Lo expresa así:

> "(...) decir que un delito es de lesa humanidad no importa la creación de un nuevo tipo penal, sino que lo que importa fundamentalmente es que determinadas características del derecho penal común no van a ser aplicadas, desplazándose las reglas de derecho interno por la reglas de derecho internacional, tal como sucede con la imprescriptibilidad, la inderogabilidad, la jurisdicción universal, etc., reglas estas que por demás no hacen a la esencia o a las garantías mínimas del indagado o condenado".
>
> "Vale aclarar muy especialmente para evitar cualquier crítica en punto a que tal tipo de delitos importan una violación del principio de irretroactividad de la Ley penal, que la conducta a imputarse al sujeto deberá ser la existente al tiempo de su comisión, preferentemente por el orden jurídico interno que prevé todos los elementos del tipo con una taxatividad tal que brinda todas las garantías".

En suma, a octubre de 2017 cuando se elabora este informe, Chediak, Martínez y Turell conforman una mayoría contraria a reconocer la imprescriptibilidad de los crímenes de la dictadura. Hounie y Minvielle adoptan la posición contraria. No obstante advertirse que estas posturas se verifican en la actuación de la SCJ en tanto que tribunal de control de constitucionalidad, es razonable inferir cómo se expedirían los mismos ministros cuando la SCJ funcione como tribunal penal de última instancia. Es decir, "la muralla" vuelva a avizorarse.

Las sucesivas designaciones de miembros de la Corte tienen un sentido político dramático en términos de esa mejor protección de los DDHH que reclama la persecución de crímenes aberrantes que ofenden la conciencia universal.

Como en la Alemania de la década del 1960, en Uruguay los perpetradores de los más atroces crímenes cometidos por el aparato estatal pretenden guarecerse en el transcurso del tiempo. Pero mientras en el país europeo el escollo fue salvado decididamente, en nuestro país todavía se discute el punto y los represores abrigan la esperanza de la impunidad definitiva más allá del lento transcurrir de los presumarios. Vale citar ahora al prestigioso jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni: "el derecho penal no está legitimado para exigir la prescripción de las acciones emergentes de (los crímenes de lesa humanidad) por el contrario, si lo hiciese, sufriría un grave desmedro ético"[15].

[15] Citado por Juan Fagúndez en Revista de Derecho Penal, N. 21/2013.

VII – Conclusión

El largo camino por la justicia ha tropezado con innumerables obstáculos. En la actual etapa los rasgos que se destacan son:

1. la demora del proceso judicial en su etapa meramente indagatoria (presumario)[16];
2. el carácter mínimo o escaso de la cantidad de agentes enjuiciados o condenados hasta el momento;
3. las indagatorias judiciales superficiales, displicentes o poco comprometidas;
4. la resistencia general de los tribunales en la aplicación del derecho más adecuado para el tratamiento de los crímenes estatales (particularmente en lo relacionado con la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad) y el relativo o nulo valor asignado a la sentencia Gelman de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estas objeciones no se limitan al sistema judicial, sin embargo. Otros factores impunidores trascienden al Poder Judicial o son compartidos con el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Así pues, pueden anotarse como obstáculos severos:

La general falta de voluntad política para la persecución penal (ausencia de presupuesto y de diseño institucional adecuado para ese fin[17]).

la falta de protección institucional de víctimas, testigos y defensores de derechos humanos involucrados en las denuncias penales.

La persecución eficaz y completa de los crímenes del aparato estatal son un indicador de sanidad democrática. Los rasgos descriptos en este informe y los datos que respaldan estas conclusiones, constituyen indicadores de un estado democrático débil en este plano. Esta conclusión decepcionante, sin embargo, no debería asombrar. En Uruguay se sancionó la ley de impunidad en 1986 y se la mantuvo vigente hasta 2011. En ese lapso, el propio cuerpo electoral negó con su voto, en el referéndum de 1989 y en el plebiscito de 2009, la apertura de la vía judicial.

[16] Estas demoras no son la única causa eficiente de esa impunidad, pero sin dudas caracterizan las indagatorias judiciales y, a su vez, interpelan al sistema judicial. Al punto que el propio Fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz Almeida ha declarado públicamente: "...hay una demora y hay una dilación en estas causas (y hay) que redoblar el esfuerzo porque el tiempo se termina" y "si no logramos revertir esta situación, (si) no lo logramos como Estado, como Fiscalía encargada de llevar adelante esto (...) seguramente nos vamos a quedar con grandes franjas de impunidad que nadie quiere" (web: radiouruguay.uy publicado el 20/9/17).

[17] En este plano la reciente creación legislativa de una Fiscalía Especializada única no es una solución. No se ha creado una *super fiscalía* dotada de una cantidad de presupuesto y personal tal como para disimular su singularidad. Una fiscalía sola, con alcance nacional, no es una solución adecuada para abordar el número de causas actualmente activas y las que todavía están pendientes de ser iniciadas, particularmente en el interior del país. Por otro lado, las creaciones de nuevos juzgados determinada por la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal, ha implicado obstrucciones materiales adicionales al cambiar el expediente de una sede a otra.

Decepción no equivale a inmovilización. Un diagnóstico válido sólidamente sustentado sumado a la convicción militante, la capacidad organizativa y el consenso mínimo entre las organizaciones sociales, pueden constituirse en un programa político popular de combate a la impunidad (enfrentando a los numerosos defensores del olvido y el no castigo) y de reivindicación radical de los derechos humanos.

22ª Marcha del Silencio:
"Impunidad: responsabilidad del Estado. Ayer y Hoy"

Como cada 20 de mayo, a las seis de la tarde, Madres y Familiares de Uruguayos de Detenidos Desaparecidos y la Coordinadora de Apoyo, comenzaron a colgar las 193 fotos en las rejas del Monumento a los Desaparecidos en la intersección de Rivera y Jackson. Una hora después, cada compañera y compañero se hacía presente, escoltadas/os por miles y miles de uruguayas/os, y cientos de extranjeras/os, que marcharon en silencio por la Av. 18 de Julio hasta la Plaza Libertad, como lo hacen, ininterrumpidamente, desde hace 22 años.

29 ciudades (Bella Unión, Artigas, Salto, Rivera, Tacuarembó, Paysandú, San Javier, Paso de los Toros, Melo, Río Branco, Treinta y Tres, Durazno, Fray Bentos, Mercedes, Rodó, Dolores, Flores, Carmelo, Nueva Helvecia, Colonia, Juan Lacaze, San José, Florida, Minas, Rocha, Pan de Azúcar, Maldonado y Piriápolis) se sumaron a la multitudinaria concentración de Montevideo, para reiterarle al Estado (y al gobierno) su responsabilidad en el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante el terrorismos de Estado. Conocer la verdad sobre el destino de los detenidos desaparecidos en dictadura cívico-militar y exigir justicia, es su responsabilidad. La de ayer y la de hoy.

La Coordinadora de Apoyo planificó a lo largo del año, una serie de actividades que, bajo la misma línea de la consigna elegida para la marcha, permite de forma sostenida, tener presente la importancia y la vigencia de este legítimo y axiomático reclamo.

Toque contra la impunidad

El 7 de mayo, en el Parque de los Fogones (Millán y Gabito), se realizó este toque que contó con la participación de grupos como La Autentika, Insectos Urbanos, Pa' Entrar en Calor y artistas de la talla de Lu Ferreira, Gerardo Dorado (El Alemán) y Daniel Viglietti.

Campaña de sensibilización

En el marco de las dos actividades emblemáticas que realiza Madres y Familiares, se realizaron dos intervenciones fotográficas de gigantografías, que se visualizaban desde múltiples ángulos de la ciudad, incluso mar adentro.

La primera (15 y 16 de mayo) en Canteras del Parque Rodó, sobre Rambla Wilson, poco antes de la Marcha del Silencio. Los rostros de los 193 compañeros y compañeras, en ensordecedor silencio y "emergiendo de la tierra" nos reafirman lo que falta por hacer. La segunda (24 y 25 de noviembre) en la Rambla República de Chile y José Batlle y Ordóñez, en el Buceo, previa al 10 de diciembre en conmemoración a la Declaración Universal de Derechos Humanos, actividad en el Memorial en Recordación de los Desaparecidos Desaparecidos del Parque Vaz Ferreira del Cerro.

El impacto de la campaña marcó un espectro amplísimo: por un lado, muchas personas se acercaron solidarizándose y sumándose al reclamo de verdad y justicia, por otro preguntaban quiénes eran y porque estaban allí, ignorando incluso la existencia de la dictadura.

1º de agosto: Día del Detenido Desaparecido de la Enseñanza

Temprano en la mañana, AdeMu (Asociación de Maestros del Uruguay), Movimiento Educadores por la Paz, FUM TEP (Federación Uruguaya de Magisterio, Trabajadores de Educación Primaria), montaron una carpa en la intersección de las calles Llambí y Rivera. A lo largo del día desfilaron por la exposición túnicas blancas con sus moñas, sus maestras/os, estudiantes y ciudadanos, con una emoción sentida.

Alrededor de la carpa, cuidando a sus alumnos, las fotos de los maestros y maestras desaparecidas/os: Eduardo Chiozza, Carlos Cabezudo, Cecilia Trías, Manuel Liberoff, Raúl Borelli, Washington Cram, Elena Lerena, Carlos Rodríguez Mercader, Jorge Zaffaroni, Roberto Gomensoro, Graciela de Gouveia, Gustavo Inzaurralde, Alberto Corch, Elena Quinteros, Julio D' Elía, María Emilia Islas, Júpiter Delpino y Julio Castro.

En la tarde, junto a cientos de personas, muchas de ellas visiblemente conmovidas, se inauguró la estela recordatoria en homenaje al Maestro Julio Castro[1], quien fuera secuestrado, 40 años atrás, ese mismo día y en ese lugar.

Sobre las 19 horas estaba prevista la Mesa Redonda: "Impunidad: responsabilidad del Estado. Ayer y Hoy"[2], donde expusieron Madres y Familiares, Crysol, Observatorio Liz Ibarburu, FUM y Serpaj.

30 de agosto: Día Internacional del Detenido Desaparecido

La Sala Vaz Ferreira de la Biblioteca Nacional se colmó de público para recordar una vez más, el derecho a no ser desaparecido. Elena Zaffaroni (Madres y Familiares)[3], Mariana Mota y Wilder Tyler (Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos) insistieron en reclamarle al Estado, continuar con la búsqueda de verdad y justicia, promover la memoria. En esta ocasión se sumó la preocupante situación de la vecina orilla, con la desaparición de activista indígena Santiago Maldonado.

---

1 https://www.youtube.com/watch?v=Mlfv6W128lQ y https://www.youtube.com/watch?v=-Wv6-6CSXMM

2 Inicia con https://www.youtube.com/watch?v=UIX0d6-dL14 desde el 9 al 18.

3 En páginas posteriores, recuadro con la intervención de Madres y Familiares.

Llegar al Teatro Solís

El 11 de setiembre, en plena temporada, se estrenó “El Cónsul” en la Sala principal del Teatro Solís. Con dirección escénica de Sergio Luján, dirección musical de Martín Jorge, con un destacadísimo elenco internacional se ofreció la ópera del ítalo-estadounidense Gian Carlo Menotti con una adaptación contemporánea inédita.

Los responsables de la puesta en escena invitaron, a la Coordinadora de Apoyo y a integrantes de organizaciones de derechos humanos, a participar en esta prestigiosa manifestación cultural. En todas sus funciones, al final del segundo acto, ingresaron a escena unas 25 personas portando la misma pancarta que recorre 18 de Julio en la marcha, permaneciendo por diez minutos, mientras soltaban desde la platea alta, cientos de fotos de desaparecidas/os.

“Lo que propone es absolutamente político y a nosotros nos toca de lleno. Tenemos una larga y triste historia de exiliados y desaparecidos”, dijo Sergio Luján y aseveró que El Cónsul trata esencialmente sobre la impunidad estatal y llama al replanteamiento de las estructuras del poder político[4].”

4 https://www.elobservador.com.uy/el-consul-una-opera-una-puesta-contemporanea-nunca-vista-el-solis-n1117295

Día Internacional del Detenido Desaparecido
Impunidad: responsabilidad del Estado. Ayer y hoy

Queridos compañeros de esta lucha por Verdad y Justicia, contra el olvido y la impunidad… Lucha que es patrimonio de nuestra sociedad; nuestro doloroso aprendizaje, y también nuestra mayor fortaleza.

Si están acá, convocados por esta fecha especial, es porque la impunidad les duele, porque siguen impulsando desde su trabajo, desde su militancia en distintos ámbitos, la reflexión, la movilización, el compromiso para denunciar este flagelo de la desaparición forzada, la punta de un iceberg de atropellos, tortura y asesinatos cometidos por el Estado.

Si están acá es porque trabajamos con un interés común: contraponer a la cultura de impunidad que va impregnando todo, un camino diferente, que sólo se construye con verdad, con justicia, con una memoria activa.

Estamos juntos en ese camino. No hay una escuela que nos enseñe cuál es el modo acertado de seguir adelante. Los cambios que hubo en estas décadas en el mundo, en Uruguay y en cada uno de nosotros nos están exigiendo mejorar la visión para mejorar la acción y en eso nos necesitamos todos, los más viejos con lo que vivimos, los más jóvenes con lo que están viviendo y proyectan vivir. Hoy, Día del Detenido Desparecido, preguntamos y exigimos una vez más ¿Dónde están?

Lo decimos con el dolor y la conciencia de lo que sigue pendiente en Uruguay.

El Estado fue, es y seguirá siendo responsable de lo sucedido hasta que se sepa dónde está cada uno de ellos, qué pasó y quiénes son los responsables.

También es responsabilidad del Estado asumir acciones que generen garantías de no repetición. Pero no nos engañemos: ningún Estado tomará la iniciativa en este terreno. Es a nosotros que nos sigue tocando empujar y exigir. ¿Y cuál es la mejor manera de exigir?

A la luz de lo que sucede hoy en países hermanos como Argentina, México o Colombia, donde a pesar de la existencia formal de un estado de derecho se continúa asesinando y desapareciendo a militantes políticos, sociales, ambientales y a periodistas, queda claro que la impunidad sigue engendrando sus mecanismos y sus agentes desaparecedores y asesinos.

Para oponerse a esta realidad se requiere más gente dispuesta a exigir el destierro de estas prácticas, a exigir medidas que garanticen la no repetición. Fue la reacción inmediata y enérgica de los argentinos la que rechazó y frenó el intento de liberar represores por el mecanismo legal del 2x1. La que está impidiendo que la desaparición de Santiago Maldonado hoy pase desapercibida.

Hasta el año 2011 la impunidad de los crímenes del Terrorismo de Estado en Uruguay fue legalizada y amparada por la ley olvidando que la primer garantía de no repetición es la Justicia.

Uruguay decidió no juzgar esos crímenes. Optó por la impunidad... y sabemos que la impunidad no tiene límites que la circunscriban a un hecho puntual o un momento histórico, sino que es un flagelo del poder, que coexiste con él y si se lo avala, se extiende.

Para revertir esta situación no es suficiente haber dejado sin efecto la ley en el año 2011. Ese tiempo perdido dejó huellas muy graves. La Justicia fue lenta y complaciente para enfrentar las conocidas "chicanas" de los abogados de los acusados. También es verdad que, sin quitarle responsabilidad, no es un terreno en que pueda actuar sola. Son necesarias acciones que expresen con nitidez, sin ambigüedades, la decisión de cortarle el paso al autoritarismo, a los Golpes de Estado, al Terrorismo de Estado.

Esas acciones, necesariamente globales, tienen que ver con una reformulación de las Fuerzas Armadas, cortando sus privilegios –muchos de ellos auto conferidos en dictadura–, tienen que ver con investigar y buscar alternativas para todos esos nichos del Estado donde las prácticas abusivas y degradantes continúan (cárceles y otras instituciones de encierro que abarcan a jóvenes, ancianos y enfermos mentales), con alentar una justicia que jerarquice los delitos del Terrorismo de Estado y todos los delitos de corrupción y abuso de poder. Tienen que ver con darle un trato especial a la educación, a la participación, al involucramiento que es nuestra mayor protección como sociedad.

La investigación sobre el pasado y la búsqueda de nuestros compañeros es una piedra angular para estas garantías.

El Observatorio Luz Ibarburu registra al día de hoy 308 causas judiciales que denuncian torturas, asesinato y/o desaparición forzada, sustracción de menores, abuso sexual, secuestro. Algunas se iniciaron en 1985. Muchas son causas colectivas que denuncian las torturas en lugares de detención desde 1972 a 1984 en cuarteles-comisarías, etc. de todo el país. En 2016 había solo 30 procesados con prisión de los cuales alguno ya ha muerto.

Esas persistentes causas judiciales hablan de la participación de las instituciones represivas a lo largo de todos los años de dictadura, instituciones que están marcadas a fuego por una concepción de la doctrina de la seguridad nacional, por una práctica de Terrorismo de Estado que nunca se cuestionó, aunque esté momentáneamente controlada.

Estas instituciones no debieron pasar intocadas desde el autoritarismo a la democracia. Debieron ser modificadas de raíz. No lo fueron y entonces no puede sorprendernos que la vigilancia sobre activistas y gobernantes haya continuado una vez terminada la dictadura, como muestra el archivo Castiglioni, algo que se ha constituido en una vergüenza nacional.

Hoy, el Estado destina un millón de dólares para la construcción de un liceo militar en Tacuarembó. ¿Por qué, cuando nos faltan tantos liceos se construye uno militar? ¿Con qué orientación educará el liceo militar a los jóvenes? Nos debemos aún la discusión sobre el papel de las instituciones represivas en este pequeño país, sobre cuál debe ser su formación. Y en este debate tenemos que estar todos.

Las Fuerzas Armadas mantienen, como institución, una conducta hermética frente al pasado. Sus sucesivos comandantes en jefe ni reconocieron su responsabilidad, ni colaboraron aportando información para encontrar a las personas que ellos secuestraron e hicieron desaparecer.

Pero tienen el descaro de aparecer en televisión opinando sobre las necesidades y las soluciones del país como si fueran interlocutores políticos. Y lo hacen porque se les permite desbordar su función.

Hace muy poco el jefe del Estado Mayor del ejército en Francia criticó públicamente la decisión del presidente Macron de reducir el presupuesto militar. Y el presidente fue categórico: "Si algo opone al jefe de Estado Mayor del Ejército con el Presidente de la República, el jefe de Estado Mayor cambia". No hay dos mandos soberanos en la nación ¿o sí?

La reforma de la Caja Militar, de la que tanto se habló, parece quedar en la nada y nos seguirá costando los 400 millones de dólares extra, mientras los procesados y sentenciados por los delitos de lesa humanidad cobran puntualmente sus pensiones, incluidos los prófugos de la justicia como es el caso de Tróccoli. ¿Y cómo hace un prófugo para cobrar su jubilación sin ser detenido en ese acto? Pone un apoderado pero a la vez tiene que dar "fe de vida", probar que está vivo. Esa prueba de vida de criminales prófugos como Manuel Cordero o Pedro Mato (acusado por la muerte de Michelini) fue avalada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay democrático, año tras año. Se puede presumir que Eduardo Ferro, el último prófugo, seguirá cobrando su jubilación y el gobierno democrático de Uruguay seguirá admitiendo su prueba de vida sin mover un dedo para atraparlo.

Sin embargo, cuando un policía es procesado, automáticamente se le suspende la jubilación. Cosas de la impunidad.

En 2007 la ministra de Defensa Azucena Berrutti incautó un importante archivo de inteligencia demostrando que estos archivos, negados hasta el cansancio, sí existían. Pero encontrarlos requiere compromiso e incautarlos requiere valentía.

La discusión sobre los archivos es parte del procesamiento social del pasado reciente. Es una discusión inevitable y puede ser de mucha riqueza si se sabe conducir. El cuidado

de los "datos sensibles", la protección de las víctimas son problemas a solucionar pero no deberían funcionar como restricción. Ya bastante tenemos con la magra voluntad de los gobernantes. Todo fue silencio, todo se convirtió en secreto. Y eso no lo compartimos.

Entendemos la responsabilidad y cuidado con que debemos manejar los archivos pero defendemos la accesibilidad y la difusión más amplia de lo que se va conociendo sobre elementos del aparato represivo y su organigrama, sobre quiénes dieron las órdenes, sobre cómo planificaron. Porque son pistas que nos ayudarán a contextualizar la búsqueda de los desaparecidos. Necesitamos otras miradas sobre esos materiales.

El Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia hizo un cambio positivo en este enfoque al interpretar el mayor acceso de los archivos en su poder y en tramitar el acceso a nuevos archivos ordenado por Tabaré Vázquez.

Si se quiere ir a fondo en la búsqueda de los desaparecidos, si se entiende el significado de estos delitos y el compromiso que tiene hoy el Estado uruguayo, se debe dotar a este trabajo de mucha más celeridad. Más gente, más equipos. Este ritmo, no depende de los integrantes del Grupo de Trabajo, sino en esencia de la voluntad política del gobierno.

Y esa voluntad un poco sorda del gobierno depende de la fuerza con que nuestra movilización se haga oír. De nuestra capacidad de sumar lo que vemos unos y otros, de articular esos saberes para aumentar la potencia de los reclamos.

Los logros, que son muchos y que en parte muestran las placas de memoria por todo el país así como las marchas del 20 de Mayo que cada año convocan más jóvenes, tienen detrás el trabajo permanente de todos nosotros y de tantas y tantos más.

En el corazón de este movimiento están las madres que lo iniciaron y nunca nos cansaremos de agradecer su ejemplo, su perseverancia su compromiso, su amor por los que no están y por los que vienen. Tienen eco en esa muchachada que debe mostrarnos camino, porque el hoy y el mañana les pertenece.

Es por ellos el Nunca más Terrorismo de Estado.
Por verdad, justicia y memoria ¿Dónde están nuestros desaparecidos?
En el día del Detenido Desaparecido nos sumamos a la campaña internacional preguntando al Estado Argentino ¿Dónde está Santiago Maldonado?
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos
30 de agosto de 2017

serpaj

Día del Detenido Desaparecido de la Enseñanza
A 40 años del secuestro del Maestro Julio Castro

Vinimos a recordar y homenajear a un ser que ostentaba dos vocaciones identitarias (se podría decir, encriptadas), la de maestro y la de periodista. Sumadas a su condición de militante comprometido primordialmente con la condición humana, generaron una ecuación singular: un hombre inmenso.

Hace 40 años, aquí mismo, secuestraron al Maestro Julio Castro. Escasos dos días transcurrieron entre su secuestro y su desaparición. Sello macabro e indeleble que marcó a las dictaduras padecidas en los países del Conosur, producto del accionar conjunto, sistemático y profundamente estudiado del Plan Cóndor. Nuestro Uruguay no fue a excepción: miles y miles de detenciones, cientos de víctimas trasladadas de un país a otro dentro de la región, robo y apropiación de niños y bebés, tortura (descarnada y ensañada), asesinato, violación (a ellas y ellos) y desaparición forzada, fueron prácticas habituales y permanentes que se desarrollaron en forma coordinada y que caracterizaron el período más oscuro de nuestra historia.

La desaparición es una de las manifestaciones más crueles del terrorismo de Estado, no solo por el padecimiento de la víctima, sino por el impacto devastador, hondo y constante que afecta a su familia, sus amigas y amigos y que se expande en la comunidad en que vivía, en la sociedad toda y cuyas secuelas persisten férreamente en las siguientes generaciones. Está comprobado, que al menos, tres.

Es que la persona no está ni viva, ni muerta, es considerado un "no ser", no se le reconoce su carácter de humano. Esa condición de "desaparecido" le suprime los lazos que tenía con la sociedad, con quienes fueron sus contemporáneos, quitándole su identidad, su temporalidad. Es uno de los casos más extremos de "alteridad" porque son el propio Estado y la sociedad en la que vivía, quienes le sustraen la cualidad humana.

Julio Castro educaba para pensar, alentaba y estimulaba a los maestros a ser generadores de seres con pensamiento crítico, era en el mejor sentido de la palabra, un provocador del pensamiento. Le dolía la injusticia, la desigualdad, la falta de oportunidades, no poder cubrir a las necesidades básicas, los que no accedían a una instrucción o educación, los

vulnerables, la pobreza… Y lo enfrentaba denunciando el destrato, la tortura, la ignominia, la perversión del poder abusivo en manos de los dictadores o represores y toda forma de desigualdad, sea en nuestro país como en cualquier rincón de América Latina.

Es sabido que los mecanismos atroces aplicados por los represores llevaban a la degradación y humillación más profunda que persona alguna pudiera soportar. Había que desintegrar al ser. Y al pensamiento. El hecho simbólico, irrefutable, en el acto cobarde e inhumano de quitarle su vida, fue que lo ejecutaron con un balazo en su cabeza. Matemos al hombre y matemos su pensamiento, matemos su capacidad de contagiar a otros en el trabajo cotidiano de elevar la condición humana.

Pero desde lo profundo de la tierra emergió y nos ofrendó su lección postrera: una dualidad extremadamente polarizada. Por un lado, una honda e incisiva tristeza, luego una profunda indignación, rabia y rebeldía por el horror ejercido y padecido. En su opuesto, ese "alivio" de saberlo allí…

Para nosotros la convicción de saber que hacíamos lo correcto: no estábamos equivocados en seguir buscando.

Seguir buscando el destino de cada una y cada uno de los compañeros desaparecidos, hasta el último. Seguir buscando la verdad acerca de ellos y de los compañeros y compañeras asesinadas, seguir buscando a los responsables del horror y sus cómplices. Y recordarle, cotidianamente, a quienes hoy tienen las potestades, a quienes deben hacer posible que esas cuestiones ocurran. Debemos ser tercos en insistir.

Es justo y sanador que hoy sea un día de memoria. Pero la memoria sola no alcanza, nos faltan las otras piezas que conforman las garantías de no repetición: verdad, justicia y Nunca Más terrorismo de Estado. Esa conjunción es la que puede generar el proceso reparatorio.

Nos llevó más de dos décadas poder dimensionar con mayor precisión, las profundas secuelas del terrorismo de Estado, del efecto devastador de la barbarie. Pero no podemos darnos el lujo de no dimensionar las secuelas de la impunidad.

La impunidad no es solamente la ausencia de justicia (que en esta materia es mucha). La trasciende delineando una naturalización de la violencia, del abuso, de la inequidad, de la desigualdad, y lentamente se fue imponiendo como política de Estado. No nos hace bien, no nos engrandece, no nos dignifica, ni como colectivo ni como comunidad.

Absolutamente merecido es este homenaje al maestro Julio Castro. Como merecidos deben ser los homenajes a todos y cada uno de nuestros desaparecidos y desaparecidas, de nuestros asesinados y asesinadas.

En los últimos años hemos estado viviendo en dualidad. No es bueno que ciertas cosas se oculten, pero más peligroso es que coexistan hechos o verdades a medias: generan confu-

sión tomando algo que fue y distorsionan su interpretación. Claros ejemplos de dualidades pueden ser:

*De frente o solapadamente se criminaliza la pobreza o la protesta. Pero nos cruzamos o convivimos con represores y torturadores que dan clases, que integran colectivos sociales o son autoridades en lugares de relevancia, incluso en ámbitos públicos.

*Para que las víctimas o sus familiares puedan acceder al derecho de una reparación, deben probar, en expedientes exhaustivos, que esa fue su condición ante el MEC, cartera que depende del Ejecutivo. Pero el mismo relato, los mismos documentos y testimonios que lo prueban, en ocasiones no son suficientes, no es reconocido al momento de juzgar a los perpetradores en dependencias judiciales. ′

Sabemos lo valioso del relato para la construcción de nuestra historia. El relato de las víctimas seguramente sea la forma más fiel e inmensurable que una persona pueda tener para con sus compañeros o compañeras: hacer pública su humillación en pos de que una verdad emerja es de una profunda valentía. Generalmente no se lo reconoce hasta que pasa por una causa judicial y existe una sentencia. Muchas veces ni siquiera llega a la luz, quedando oculto en un expediente, que probablemente nunca se vuela a abrir.

*Se afirma que no existe información suficiente para esclarecer hechos del pasado, que no existen registros de los episodios sucedidos que contienen muerte, tortura y dolor. Pero siguen apareciendo archivos “de inteligencia” que demuestran que continuaron actuando muchísimos años después de restaurada la democracia. Debemos exigir que esos y todos los documentos permanezcan intactos, cuidados y que salgan a la luz para el acceso a la información que nos permita recomponer la historia.

Y a pesar de tantas otras dualidades hay concepciones binarias. Hoy no se puede dudar respecto de si existió terrorismo de Estado: lo hubo o no. Y lo hubo. Que sus consecuencias afectaron al tejido social ayer y hoy, también. Y no podemos permitir que afirmen que el pasado reciente y el hoy, están disociados, que no existe relación entre ciertas desigualdades que hoy tenemos.

Pessoa decía que “la esperanza es un deber del sentimiento”, quiero sentir que seguimos teniendo la esperanza de encontrar a todos y cada uno, para una construcción de ciudadanía mucho más fuerte, mucho más democrática.

Madelon Aguerre
Carpa de Ademu, Mov. Educadores por la Paz, FUM TEP
Rivera y Llambí, Montevideo, 1º de agosto de 2017

El Estado Uruguayo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 162º período de sesiones en Buenos Aires:
la ausencia que nadie necesitaba

Wilder Tayler[1]

Del 22 al 27 de mayo de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) celebró en Buenos Aires su 162º Período extraordinario de sesiones. La Comisión condujo 18 audiencias públicas sobre una variedad de temas altamente relevantes para los derechos humanos en los países del Cono Sur, en la subregión como tal, **y en Perú**. En las audiencias se debatieron (entre peticionarios, Estados y la misma CIDH) temas diversos y complejos, tales como los derechos humanos de las personas trans en Chile, la independencia de los operadores de justicia en Brasil, la justicia transicional y la institucionalidad de pueblos indígenas y afro descendientes en Perú, la protesta y los derechos humanos en el Paraguay y aspectos de la libertad de expresión en el Cono Sur.

Tres de las audiencias se referían a Uruguay:

a) *Independencia Judicial en Uruguay.* Las organizaciones peticionarias (el Observatorio Luz Ibarburu, en el caso) intentaban debatir con la Comisión y el Estado el proceso de selección de jueces para la Suprema Corte de Justicia (SCJ). En Uruguay el proceso de selección de los jueces máximos del país se limita a una negociación política entre los partidos representados en el parlamento. Esta negociación se caracteriza por la falta de transparencia e información pública así como por la ausencia de participación de la sociedad. No hay audiencias públicas, ni conocimiento de los méritos que se evalúan, ni mecanismos de rendición de cuentas. Esta anacrónica forma de elegir a los jueces de la SCJ imbuye a su vez el proceso de selección de jueces de menor jerarquía dentro del Poder Judicial y es contraria a los estándares que se aplican en las democracias modernas. Dado el rol crucial que los jueces están llamados a jugar en la sociedad, la fórmula actual de selección constituye un motivo de preocupación permanente por su potencial efecto perjudicial para la independencia judicial y consecuentemente, para la protección de los derechos humanos.

b) La segunda audiencia versó sobre los *Operadores de justicia y defensores de derechos humanos en el contexto de la justicia transicional en Uruguay*. En este caso los peti-

[1] Miembro del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Ex Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas

cionarios querían explorar junto al Estado y la CIDH dos temas de actualidad para la Justicia en Uruguay:

- los obstáculos cada vez mas evidentes para la investigación y sanción de los abusos contra los derechos humanos cometidos durante la pasada dictadura militar, que se traducen en la extrema lentitud de las respectivas causas y una conducta generalmente morosa (aunque no sin dignas excepciones) por parte del sistema de justicia uruguayo, y
- las amenazas contra fiscales, abogados y defensores de los derechos humanos que fueran proferidas por un "Comando Barneix" así como la sustracción de información y las amenazas a integrantes del Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay (GIAF) quienes contribuyen a las causas judiciales relacionadas con la pasada dictadura. Como telón de fondo es de destacar que en Uruguay se han denunciado, y el Parlamento ha venido investigando, actividades de inteligencia del Estado, llevadas a cabo al amparo y con uso de las capacidades del Estado, cometidas contra políticos o la sociedad civil durante el período democrático, pero con fines decididamente anti democráticos. Fue efectivamente en este contexto que las organizaciones convocantes pedían al Estado que adoptara medidas de protección e investigara las amenazas.

c) La tercera audiencia se refería a la *Democratización de los medios de comunicación en Uruguay,* en la que se debatió la demora en la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación, aprobada hace casi tres años, la cual satisface muchos de los estándares y requerimientos del Sistema Interamericano de Derechos Humamos.

Sorpresivamente el Estado Uruguayo decidió no estar presente en las primeras dos audiencias (sobre independencia judicial y defensores de los derechos humanos en los procesos de justicia transicional). En vez de enviar una delegación de alto nivel, el Estado envió sendos informes escritos, los que fueron recibidos con poca anticipación por la CIDH. La actitud de Uruguay causó estupor y perplejidad primero, y una buena cuota indignación después.

Uruguay -en tanto miembro del Sistema Interamericano- está obligado a cooperar con la CIDH y con la Corte en los esfuerzos de éstas últimas para proteger y promover los derechos humanos en la región. Esto fluye naturalmente de su membresía en la OEA y por ser Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos humanos. O sea que Uruguay es parte de tratados que crean **órganos** de control, y a los cuales debe dar cumplimiento aplicando el principio de la buena fe. La Convención Americana contiene disposiciones que ejemplifican aspectos de esta obligación, por ejemplo el artículo 42 (Los *Estados... deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios...)* y 43 (*Los Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite...)*

Al mismo tiempo, la obligación (y el compromiso) de cooperar - confirmada por un sinnúmero de declaraciones y exhortaciones de la Asamblea General de la OEA - ha sido refrendada en repetidas declaraciones, que sobre los principios que rigen la política exterior uruguaya, ha formulado el Estado en las últimas décadas.

Por otro lado es cierto que si bien se asume que la obligación de cooperar con la CIDH contiene la modalidad particular de cooperación que se materializa en la asistencia a las audiencias públicas de la Comisión, es más difícil rastrear una norma expresa que confirme la asistencia como una obligación legal específica, tal como es el caso con la obligación que tiene el Estado de proporcionar las informaciones requeridas por la CIDH. Sin embargo, esta línea de exploración resulta de poca importancia y pasible de desembocar en el preciosismo jurídico. Lo que importa es que el mensaje político dado por Uruguay es pasible de ser leído -y muchas veces es leído- en el mejor de los casos como de ignorancia o negligencia respecto de las reglas y el significado de los actos de los Estados operando en el sistema, y en el peor de los casos como un acto hostil contra la Comisión Interamericana.

El problema es que ambas hipótesis son altamente improbables. No hay nada en los antecedentes de la política exterior uruguaya en las últimas décadas que sugiera que el Estado, o más precisamente la diplomacia uruguaya, sea ignorante y mucho menos hostil respecto de la Comisión Interamericana. Por el contrario, Uruguay -que tiene una política exterior de derechos humanos que en algunas **áreas** es elaborada y vanguardista- se ha posicionado dentro del grupo de países más coherente en la defensa del sistema protección en la región. Esto es también ocurre a nivel de la ONU. Y si bien es cierto que algunas de las políticas institucionales que se constatan en el interior del país, sobre todo en materia de impunidad, verdad y justicia para las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, no guardan coherencia lógica con el discurso de derechos humanos en el exterior, también es cierto que con frecuencia la intervención uruguaya ha sido recibida con beneplácito y alivio por defensores de los derechos humanos y grupos vulnerables alrededor del mundo, los que valoran el aporte de contenidos y la solidaridad acordada.

La *gaffe* bonaerense tomó un complicado giro político-legal cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores intentó justificar su ausencia en un comunicado de prensa publicado el 1º de junio de 2107. En el mismo, el Ministerio (después de reafirmar su "compromiso inalterado y "firme apoyo" al Sistema Interamericano) afirma que habiendo cursado las respectivas invitaciones a la Suprema Corte de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación y al Poder Legislativo, éstos optaron por no participar presencialmente en las audiencias de la CIDH. La implicación era la de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había dado cumplimiento a sus funciones al transmitir la invitación a los otros poderes del Estado y al haber suministrado a la CIDH –por escrito- las informaciones requeridas.

En primer lugar, resulta claro que el Ministerio perdió de vista -al menos momentáneamente- la importancia de la modalidad "audiencia" en sus interacciones con la CIDH. En efecto, las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *son muy*

importantes, tal como lo ha demostrado la conducta de la misma diplomacia uruguaya durante las últimas décadas. Brasil, Chile, Paraguay y Perú parecen haber entendido lo mismo, al enviar delegaciones presenciales a sus respectivas audiencias en Buenos Aires. La incredulidad y la molestia expresadas por Francisco Eguiguren, entonces Presidente de la CIDH, así como el hecho de que la CIDH se viera en la obligación de recordar públicamente la importancia de las audiencias públicas a los efectos de poder "cumplir con el mandato que le han asignado los propios Estados de promover la observancia y defensa de los derechos humanos en la región" también ilustran el punto.

En segundo lugar, la enorme transcendencia política de los temas que se trataban en esas audiencias (y política era también la decisión de participar o no participar en las audiencias) relativas a Uruguay debió ser razón suficiente para que Uruguay estuviera presente con una delegación de alto nivel y se involucrara activamente en el debate. Si la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía General de la Nación o el Poder Legislativo no lograban captar esta importancia particular de las audiencias de Buenos Aires, el Ministerio de Relaciones Exteriores debió recordárselos. Y si no lograba persuadir a tales **órganos** de algo que es tan obvio, debió entonces enviar una delegación reforzada. La obsolescencia del proceso de selección de los jueces superiores en Uruguay, así como los obstáculos encontrados por los operadores de justicia y los defensores de los derechos humanos para llevar adelante las causas judiciales sobre los abusos cometidos durante la dictadura, son temas de candente actualidad en nuestro país. El hecho de que desde la fecha de las audiencias se hubieran reiterado los ingresos a los predios militares donde los antropólogo forenses realizan excavaciones vinculadas a las investigaciones judiciales, así como los crecientes obstáculos en las causas judiciales de la dictadura, señalan que las preocupaciones de los peticionarios no solo eran justificadas sino de gran vigencia en aquel momento.

En tercer lugar se debe recordar que existe un principio de unidad que informa la representación exterior del Estado; esta última corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 159 de la Constitución de la República) y se manifiesta a través de la acción del Presidente actuando con el Ministro respectivo, en este caso el Ministro de Relaciones Exteriores. Esto ha sido bien asimilado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el que define entre sus "cometidos sustantivos" los de "ejercer la representación del país... en los Organismos Internacionales" y "planificar, dirigir, ejecutar y coordinar las relaciones del... con los Organismos Internacionales...". En suma, no existe dispersión de la representación estatal, aunque el Ministerio puede, por supuesto, hacerse auxiliar por otros poderes o instituciones del Estado en las materias que les competan.

En el sentido anotado existen pronunciamientos y jurisprudencia internacional tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana que (si bien está referida a casos contenciosos dilucidados frente al Sistema Interamericano) corroboran el principio. Por ejemplo, la CIDH ha alegado que "... si bien internamente los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

son distintos e independientes, todos ellos conforman una unidad indivisible y por lo mismo el Estado debe asumir la responsabilidad internacional por los actos de los órganos del poder público…" y la Corte confirmo lo anterior al fallar en el caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile) que "la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía".

Quizá transcurra un tiempo antes de que se sepa cuál fue la disfuncionalidad que afectó al Estado uruguayo para que adoptara una línea tan equivocada. En el mejor de los casos sabremos que este doloroso episodio fue el resultado de una cierta ligereza burocrática o la ignorancia por algunos actores estatales de la importancia del Sistema Interamericano de protección. Lo cierto es que las sillas vacías en las audiencias de la Comisión Interamericana generaron un efecto común a todos los actores de buena fe: todos, sin excepción, se vieron perjudicados. El Estado vio socavada su reputación como agente proactivo en temas de derechos humanos; la integridad de la CIDH -frecuentemente jaqueada por Estados recalcitrantes en el sistema Interamericano- también se vio afectada por el desaire uruguayo. Por encima de todo, las víctimas y sus defensores -a veces objetivos ellos también de los autoritarios y los violentos- vieron su reconocimiento y protección disminuidos.

Al finalizar la redacción de esta nota culminaba el 165º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El mismo tuvo lugar precisamente en Montevideo, a invitación del Estado uruguayo y con su apoyo financiero y logístico. Una importante consulta pública sobre temas de Memoria, Verdad y Justicia y numerosas audiencias temáticas y de países, fueron llevadas a cabo. Uruguay prestó todo su apoyo a la CIDH para la garantizar el éxito de este período de sesiones y esto fue reconocido y agradecido por la CIDH.

Uruguay también dio "su anuencia para que las sesiones de Montevideo fueran ordinarias, lo cual habilita a realizar audiencias y reuniones sobre situaciones de derechos humanos en Uruguay". El incidente de Buenos Aires entonces parece haber sido felizmente superado.

Justo a tiempo… mientras transcurría el 165º Período de sesiones en Montevideo, se conoció una (nueva y) nefasta sentencia de la Suprema Corte de Justicia en la que declara inconstitucional la imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. De esta forma la Corte ubica a Uruguay en contravención de la normativa internacional que lo obliga en materia de derechos humanos y de los estándares legales del sistema interamericano. Se da así un nuevo paso para consolidar la impunidad en el país, esta vez en presencia del sistema regional (y de la ONU, dado que el Alto Comisionado de Derechos Humanos también visitaba el país). En definitiva, en Montevideo la Suprema Corte de Justicia recordó vivamente al Estado, a la sociedad uruguaya y al Sistema Interamericano, sobre la importancia y la pertinencia de las audiencias que habían solicitado a la CIDH los peticionarios uruguayos en el anterior periodo de sesiones de la Comisión en Buenos Aires.

ielsur
instituto de estudios legales y sociales del uruguay

Ante la sentencia dictada en un proceso de inconstitucionalidad

Ielsur a la opinión pública

Montevideo, 26 de octubre

Ante el conocimiento público de la sentencia dictada en un proceso de inconstitucionalidad relativa a crímenes de lesa humanidad de la Suprema Corte de Justicia Ielsur expresa:

1. El Estado Uruguayo continúa legislando y dictando sentencias contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, desconociendo que se ha obligado soberana, voluntaria y libremente a respetar, garantizar y promover.
2. Se ha obligado a: respetar y garantizar los derechos reconocidos por las normas contenidas los tratados, armonizar la legislación interna con lo establecido en estos instrumentos universales y regionales y establecer recursos judiciales adecuados, eficaces e idóneos, lo cual incluye el derecho de las víctimas a solicitar la debida reparación.
3. La imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad se encuentra más allá de lo que hayan legislado las leyes 17347, 18026 y 18831, y existe consenso en la sociedad civilizada de naciones que constituyen estos crímenes, las desapariciones forzadas o involuntarias de personas, las ejecuciones extrajudiciales, las torturas y las detenciones arbitrarias, violaciones, etc.
4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de fecha 16.12.1966 – Ley No. 13.751 del 11.07.1969 en su artículo 15.2 establece que no se vulnera el principio de la irretroactividad de la ley penal, cuando se condena a una persona, por acciones que fueran consideradas delictivas en el derecho internacional.
5. Como bien señalan las discordias de los Ministros Hounie y Minvielle, la categoría de crimen de lesa humanidad y su consecuencia necesaria, la imprescriptibilidad, existen al menos desde el fin de la segunda guerra mundial, y comienzan a plasmarse con la Ley de Consejo de Control No. 10 de los Aliados en Alemania de post guerra en especial el artículo II.

6. Las conductas cometidas por los funcionarios del Estado o por particulares contando con la aquiescencia de aquellos, en el periodo dictatorial, son crímenes de lesa humanidad y la imprescriptibilidad es una característica de los mismos. Debe recordarse que se trata de aquellas conductas en las que es el Estado el que viola de manera sistemática y grave los derechos de la población (tortura, desaparición forzada, violación, homicidio político) y es evidente que no pueden prescribir.
7. Esto es jurisprudencia constante surgida a partir de diversos organismos creados a través de distintos Tratados en materia de DDHH, y la SCJ sistemáticamente los desatiende e ignora.
8. Pronunciamientos como el que se menciona no hacen más que debilitar el sistema de garantías al que nuestro país se ha obligado a respetar, e incumple la responsabilidad soberana asumida.
9. El Estado en su conjunto debe reflexionar seriamente si quiere y realmente puede continuar perteneciendo a los sistemas a través de los cuales se aplican los Tratados de Derechos Humanos, en la medida que una y otra vez los vulnera mediante distintas acciones y omisiones desoyendo sus claros mandatos, recomendaciones y condenas
10. El Estado, más de 40 años de algunos hechos de la dictadura cívico militar debe brindar respuestas acordes al estado de derecho y al derecho internacional de los derechos humanos y enjuiciar y castigar a los responsables.



Las luchas para convertir el ex Centro Clandestino de Detención y Desaparición de personas de La Tablada Nacional en un lugar de memoria y activación barrial

Carlos Marín Suárez[1]

En el 81 fui secuestrado en el periodo del terrorismo de Estado, por la OCOA, en la Base Roberto, Cuartel de La Tablada. Hasta hoy tengo secuelas neurológicas de dichas torturas que denuncié ante la justicia militar, la que me envió de vuelta a la tortura y me juzgó a 8 años de prisión. Al salir reiteré las denuncias y sumé la desaparición de Félix Ortiz. Mi principal torturador, el Charleta Gundelzoph, se saluda amablemente con los presidentes de turno. ¿Hasta

1 UdelaR

cuando el Estado va a seguir con las chicanas? ¿Hasta cuándo seguirá la impunidad por los delitos de lesa humanidad?[2]

Testimonios como el de Néstor Nieves (el Negro Nieves), integrante de la Comisión de Ex Presos de La Tablada, conectan la imperante impunidad de los delitos y crímenes de lesa humanidad en el Uruguay de hoy en día con los lugares concretos donde ocurrieron aquellos hechos. Se clama por la necesidad de preservar aquellos lugares como pruebas judiciales de una justicia que no llega. Pero no es que no llegue a causa de una oposición manifiesta, sino por una infame desidia de los aparatos institucionales del Estado, por un aparato burocrático pesado y poco ágil que da la apariencia de que se está trabajando en ello, aunque tras años de "investigación" en muchas de las causas no se haya avanzado prácticamente nada. Aparentar que se hace, pero sin hacer, en lo que sin duda es una estrategia sibilina y perversa.

Esta desidia institucional y esclerosis burocrática contrasta vivamente con un renacer de la lucha por los derechos humanos y por la memoria entre las organizaciones sociales, tanto entre las de larga data como en las que acaban de constituirse. En otro lugar aludíamos, siguiendo a Eugenia Allier Montagno, a las distintas fases de la memoria en Uruguay[3]. Una "memoria de denuncia" por parte de las organizaciones civiles, ejercida con ímpetu nada más salir de la dictadura, dio paso a una "memoria del elogio" por parte de las Fuerzas Armadas y los partidos tradicionales tras el duro golpe de la derrota plebiscitaria en 1989, dando pie a un renacer vigoroso de la "teoría de los dos demonios". Lentamente se volvió a un combate público por la memoria entre los años 2000 y 2005, momento en el que por mandato presidencial comenzaron las investigaciones históricas y antropológicas sobre los detenidos desaparecidos, confirmándose en los primeros meses de trabajo la práctica de los enterramientos clandestinos. Desde entonces las imágenes de los cuerpos cubiertos con cal, en medio de grandes predios militares, han tenido mucha más capacidad de conmover las conciencias que cualquier discurso. Ya nadie podía negar, ni hasta el más incrédulo, los modos en los que operó el terrorismo de Estado. Las pruebas arqueológicas son irrefutables. Seguramente este nuevo momento de concienciación generalizada sobre lo ocurrido, de superación de la maniquea "teoría de los dos demonios", haya posibilitado un empoderamiento de otras muchas víctimas de los crímenes de lesa humanidad. Por ello podría indicarse una nueva fase en los combates por la memoria desde el año 2015, caracterizada en lo geográfico por la aparición en escena de nuevas organizaciones sociales de ese indefi-

2 Testimonio de Néstor Nieves (*El Negro Nieves*), aparecido estos días en los vídeos que se están difundiendo en las redes sociales bajo el hasthag *#NoHayDerecho*, y destinados a denunciar la inmovilidad de la Justicia en la investigación de los delitos de lesa humanidad de las más de 300 causas penales iniciadas hace años. Esta campaña tendrá como colofón final la manifestación del 26 de octubre, convocada por Denunciantes penales por violación de los DDHH durante el terrorismo de Estado y bajo el lema *La Justicia cuando tarda no es Justicia*.

3 MARÍN SUÁREZ, C. y CORDO, A. (2015) "Políticas de memoria en Uruguay: entre el control, la acción y la pasión", en *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2015*. Serpaj, Montevideo: 39-47; ALLIER MONTAGNO, E. (2010) *Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay*. Montevideo: Trilce.

nido magma conocido como "el interior" y, en cuanto al contenido, por el ensanchamiento y desborde del régimen necropolítico de la década anterior, poniéndose ahora en la palestra otros delitos de lesa humanidad más allá de la desaparición forzada de personas, tales como secuestros, torturas, violencia sexual y prisión política.

Este no es un dato menor ya que si las pruebas judiciales / lugares de memoria relacionados con los delitos de desaparición de personas están vinculados a las exiguos contornos de las cuatro fosas clandestinas individuales exhumadas en el medio de grandes predios militares, la materialidad que conforma la prueba judicial de los otros delitos mencionados se reparte por una ubicua y densa red de espacios represivos, por los que pasaron miles de hombres y mujeres entre 1968 y 1985.

No sólo se multiplica notablemente el número de víctimas directas de la dictadura, con la potencial incidencia en la opinión pública que ello supone, sino que además se pone de relieve que el plan represivo cívico-militar no fue focalizado exclusivamente en la capital del país. La maquinaria represiva llegó hasta el último rincón del Uruguay, en la forma de centros de detención (CD) y centros clandestinos de detención (CCD), aunque los límites entre ambos tipos de campos de concentración, especialmente en el interior, a veces sean difusos. Muchos de estos centros de detención, prácticamente desconocidos hasta fechas muy recientes, fueron la antesala de unos circuitos del terror que solían acabar en numerosos años de cárcel política[4].

Más aún, si atendemos a la ubicación espacial de los nodos de esta red represiva, y complementamos las "memorias del adentro", aquellas de las víctimas directas a las que se deshumanizaba mediante la capucha y las torturas en el interior de los CD y CCD, con las "memorias del afuera"[5], o memorias barriales de la represión, comprenderemos que estas suponen una parte ineludible si queremos acercarnos en profundidad al proceso de reorganización nacional que intentó ser la dictadura. Han comenzado a hablarse y a hacerse públicas historias de miedo colectivo, por ejemplo en poblaciones pequeñas como San Ramón (Canelones), donde a día de hoy los torturados y sus familias siguen cruzándose con los torturadores en las calles de un pueblo donde el cuartel militar ha tenido gran protagonismo desde su misma fundación, tal y como ha quedado perfectamente registrado en el documental *Las voces de Santa Lucía* (2015). Por ello, la potencialidad de actualizar las memorias vinculadas a los centros represivos de la dictadura, tanto las del adentro como las del afuera, reside en que ayudan a conceptualizar al grueso de la sociedad también como víctima de la dictadura, y no como meros espectadores pasivos de un supuesto combate entre fuerzas represoras y subversivos.

[4] LÓPEZ MAZZ, J. M. (2006) "Una mirada arqueológica a la represión política en Uruguay (1971-1985)," en P. P. A. Funari y A. Zarankin (eds.) *Arqueología de la Represión y la resistencia en América Latina 1960-1980*. Córdoba: Encuentro Grupo Editor: 147-158.

[5] BIASATTI, S. (2015[2007]). "`Acerca del pasado /acercar el pasado´. Arqueología(s) y memoria(s). Análisis a partir de un sitio de la historia reciente", en Alucin, S. y Biasatti, S. (coord.) *Cruce de Tesis. Publicación colectiva de tesis de grado para la licenciatura en Antropología*. Rosario: UNR Editora.

En esta nueva etapa, además, los grupos y asociaciones de defensa de los derechos humanos y de memoria histórica recién creados están trabajando, desde su mismo nacimiento, de forma coordinada, lo que ha multiplicado su capacidad de acción. Tal y como relató Antonia Yáñez durante el Segundo Conversatorio por la Ley de Sitios de Memoria[6], desde el año 2015 se viene trabajando desde el Museo de la Memoria (MUME)[7] con la asociación argentina Memoria Abierta[8] en la capacitación para la preservación integral de sitios de memoria, como la que tuvo lugar entre Montevideo y Canelones en agosto del 2016[9]. Poco después, el 26 de octubre de 2016, se creó en el MUME una Red Pro Sitios de Memoria en Uruguay cuyas intenciones son "aunar esfuerzos entre los diferentes espacios que vienen trabajando en relación a derechos humanos vinculados a la última dictadura militar, así como en la detección, construcción y señalamiento de Sitios de Memoria" e "impulsar acciones tendientes a la creación de una Política Pública de Sitios de Memoria"[10]. De hecho la importancia y valor del actual Proyecto de Ley de Sitios de Memoria que se está debatiendo en el Legislativo es que ha sido creado y motivado por esta sociedad civil organizada, que ha puesto sobre la mesa la alarmante carencia de políticas públicas a este respecto. Más aún cuando el Estado uruguayo ratificó en el año 2012 el documento *Principios fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria*, del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), donde se alude al derecho internacional que obliga a los Estados a investigar las graves violaciones contra los derechos humanos y por tanto a mantener la integridad física de los edificios y espacios donde se cometieron los delitos de lesa humanidad, como pruebas judiciales y lugares de memoria que puedan servir como reparación simbólica de las víctimas[11].

[6] Que tuvo lugar en la Institución Nacional de Derechos Humanos el 9 de octubre de 2017. Ver resumen y audios en http://amigosmume.org/uy/por-una-ley-de-sitios-de-memoria-2/

[7] http://mume.montevideo.gub.uy/

[8] http://www.memoriaabierta.org.ar/wp/

[9] El Taller sobre el Proyecto de Preservación Integral en Sitios de Memoria (15 al 17 de agosto de 2016), fue desarrollado en el Cabildo de Montevideo, la Sala Lumiere de Canelones y el Anfiteatro de Cancillería, fue organizado por el Museo de la Memoria (MUME) del Departamento de Cultura - Intendencia de Montevideo, y participaron las asociaciones Espacio para la Memoria y los DDHH "Quica Salvia", Secretaría de DDHH - Intendencia de Canelones, Asociación de Amigas y Amigos del MUME, Asociación AGORA - Identidad, DDHH y Memoria Canaria, Fundación Zelmar Michelini, Memoria Abierta.

[10] http://amigosmume.org/uy/encuentro-red-pro-sitios-de-memoria/. En esta red participan las siguientes asociaciones, organismos e instituciones: Museo de la Memoria – Mume, Departamento de Cultura, Intendencia de Montevideo; Asociación de Amigas y Amigos del Mume; Espacio para la Memoria "Quica Salvia" – Secretaría de DDHH, Intendencia de Canelones; Fundación Zelmar Michelini – FZM; Asociación Ágora – Identidad, Derechos Humanos y Memoria Canaria; Comisión de La Tablada; Grupo de la Cárcel Cabildo; Grupo de la DNII; Grupo de Carlos Nery; Comisión de los Fusilados de Soca – Crysol; Comisión Memoria, Justicia y contra la Impunidad – Soriano; Institución Nacional de DDHH; Espacio Memorias para la Paz – Plaza de Punta Rieles; Vecinos de la ciudad de Toledo; Grupo de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos; Área de DDHH de la Universidad de la República; Serpaj; Grupo de Trabajo Verdad y Justicia; Comisión DDHH Junta Departamental de Montevideo.

[11] http://www.ippdh.mercosur.int/principios-fundamentales-para-las-politicas-publicas-en-materia-de-sitios-de-memoria/. En este interesante y completo documento podemos leer que "la identificación, señalización

En el ya mencionado segundo conversatorio sobre la ley de sitios de memoria pudimos oír en boca del senador Marcos Carámbula que, aunque la redacción de la ley se encuentra en sus fases finales, aún no se ha cotejado el nuevo texto legislativo con el documento del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Sería dramático que tras todo este gran esfuerzo colectivo se llegara a un texto menos ambicioso y completo que el documento internacional. Tampoco hubo ninguna referencia a otra ley que también se está debatiendo en estos momentos, la de patrimonio cultural / histórico uruguayo. En esta última ley se están adoptando las figuras de protección patrimonial de la legislación española, de tal modo que el obsoleto Monumento Histórico Nacional sea sustituido por el Bien de Interés Cultural (BIC), especificando hasta ocho subtipos. Quizás no sea una mala opción añadir un noveno BIC, como Lugar de Memoria, asegurando de este modo la protección patrimonial de los edificios y predios que conforman las pruebas materiales de aquellos delitos de lesa humanidad. Si por el contrario se opta por legislar sobre estos lugares exclusivamente desde la ley de sitios de memoria habría que adoptar medidas y protocolos similares a los que se están discutiendo para los futuros BIC, de tal modo que ninguna actuación pueda llevarse a cabo en estos predios y edificios sin el pertinente permiso e informe previo por parte de la administración competente, que en lugar de ser el Instituto de Patrimonio Cultural de la Nación sería la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Los lugares donde se cometieron aquellos delitos de lesa humanidad son de gestión compleja. Su faceta como prueba judicial en la mayoría de los casos se vincula estrechamen-

---

y preservación de lugares donde se cometieron las graves violaciones a los derechos humanos y la creación de sitios de memoria constituyen herramientas a disposición de los Estados a los efectos de cumplimentar sus obligaciones en términos de justicia, verdad, memoria y reparación. Ello toda vez que dichos espacios pueden aportar información valiosa para reconstruir la verdad de lo ocurrido en torno a esas violaciones, y servir como material probatorio en los procesos judiciales en curso o los que puedan abrirse en el futuro en relación a esos hechos. Asimismo, los sitios de memoria son herramientas adecuadas para la construcción de memorias vinculadas con los crímenes de Estado cometidos en el pasado, para brindar reparación simbólica a las víctimas y para ofrecer garantías de no repetición a la sociedad en su conjunto". Un poco más adelante se es más taxativo, cuando se conjuga la urgente necesidad de justicia con la obligatoriedad de mantener y conservar la integridad material de los lugares que sirvieron para el terrorismo de Estado: "Conforme el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos. Dicha prescripción se deriva del deber general de garantizar los derechos estipulados en los distintos instrumentos internacionales, y supone que los Estados deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad y al enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables, utilizando para ello todos los medios legales disponibles. Asimismo, en los casos que involucran crímenes de lesa humanidad los Estados no pueden alegar eximentes de responsabilidad penal que obstaculicen su obligación de investigar y juzgar, en tanto dichos delitos resultan imprescriptibles e inamnistiables. Es en el marco de estas obligaciones generales que los Estados tienen el deber de adoptar las decisiones judiciales, legales, administrativas, o de cualquier otra índole que fueran necesarias para garantizar el aseguramiento físico de los sitios donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos ya que pueden aportar material probatorio relevante en los procesos judiciales en curso o que puedan abrirse en el futuro. A tales efectos, es preciso tener en cuenta las recomendaciones que realicen los peritos y profesionales competentes en cada caso".

te con el reclamo patrimonial, desde el momento en el que ciertos colectivos sociales creen pertinente preservar estos edificios y predios como materialidades en donde se engarzan y habilitan ciertas memorias que hasta día de hoy han estado soterradas, ninguneadas o sin la posibilidad de expresarse públicamente. Mientras el texto legal y las instituciones que lo van a gestionar siguen su proceso, algunos de estos colectivos creados en el último año y medio trabajan intensamente en el estudio, la toma de testimonios, la conservación y la musealización de algunos de estos CCD. En la actualidad destacan tres marcaciones territoriales: los Vagones de Canelones, el 300 Carlos y La Tablada Nacional. Tres procesos novedosos de marcación de la memoria en el paisaje urbano de Canelones y Montevideo, caracterizados por su carácter colectivo y por partir de la sociedad civil organizada. Además, poseen toda la potencialidad política y de transformación social de lo que en otra parte hemos definido como marcas proyecto[12], frente a las fórmulas ya ensayadas de las marcas monumento. Es sin duda una excelente noticia que se estén desarrollando semejantes procesos colectivos vinculados a los lugares de memoria, más aún si pensamos en lo retardatario del caso uruguayo en relación a otros países que también estuvieron en la órbita del Plan Cóndor, como Argentina y Chile. Pero son procesos de marcación territorial que se están encontrando con numerosas dificultades para llevar a buen puerto sus demandas. Y esto se debe a que, con la excepción de Los Vagones de Canelones, el mismo Estado que está desarrollando una ley de sitios de memoria le tiene reservado al 300 Carlos y a La Tablada Nacional un uso bien diferente a lo que cabría esperar de un lugar en el que se cometieron las principales atrocidades del terrorismo de Estado.

En el caso de Los Vagones de la esquina entre la calle Rodó y calle Colombes (Canelones) la Asociación Ágora – Identidad, Derechos Humanos y Memoria Canaria cuenta con el total apoyo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Intendencia de Canelones para musealizar este CCD que estuvo en uso al menos durante los años 1975 y 1976. Estuvo gestionado por la policía, y por allí pasaron decenas de militantes comunistas y socialistas, principalmente. La ubicación de este conjunto arquitectónico en el Parque Artigas y la intención de la Intendencia Canaria de remodelar este espacio público, está habilitando la posibilidad de generar una musealización del sitio con apoyo institucional, y, además, vinculándolo con otro centro de detención que también se encuentra en el parque, los Vagones de la Escuela de Policía, cuyo uso fue previo, seguramente desde la imposición de las

---

[12] Este tipo de marcación de la memoria en el espacio construido, que se realiza de forma colectiva (ex presos, familiares de detenidos desaparecidos, vecinos, ONG´s de derechos humanos y de memoria histórica, investigadores sociales...), continuada en el tiempo, que trabaja por la emergencia de memorias marginadas, por su conversión de "lugar abyecto" a "mnemotopoi", que recupera los espacios de la represión también para trabajar en los conflictos actuales de los barrios en los que se asientan y entender hasta qué punto son consecuencia de la "reorganización nacional" que impuso la dictadura, y que rescatan y actualizan las identidades políticas de los que allí sufrieron la represión, es lo que podríamos definir como una marca-proyecto. MARÍN SUÁREZ, C. (2016) "Marcas-monumento y marcas-proyecto en la arquitectura represiva de la dictadura cívico-militar uruguaya. El proceso de anclaje de la memoria en la cárcel política de mujeres de Punta Rieles (Montevideo)". Aletheia, 6(12) [publicación on line: http://www.aletheia.fahce.unlp.edu.ar/].

Medidas Prontas de Seguridad en 1968. Se trata de una activación patrimonial con grandes posibilidades pedagógicas ya que en el mismo y lúdico contexto urbano se puede musealizar un representante de la fase concentracionaria (1968-1975), Los Vagones de la Escuela de Policía, y uno de la fase concentracionaria clandestina (1975-1983), Los Vagones de la calle Rodó - calle Colombes.

El caso del 300 Carlos es más complejo. La propuesta del Grupo del 300 Carlos de "materializar la memoria en los territorios"[13] tiene a favor la densa red de colectivos y asociaciones que están detrás de esta propuesta[14], lo que le proporciona un fuerte anclaje entre los vecinos del barrio y un amparo institucional por parte del MUME, responsable, entre otras cosas, de la grabación en vídeo de las historias de vida de los ex detenidos y de proveer de las infraestructuras del museo para las reuniones y diferentes tareas. Al fin y al cabo, tal y como comentaba su director, Elbio Ferrario, se trata de un CCD vecino al museo, a menos de 2 km. de distancia. La involucración del MUME en este proyecto no sólo le habilitará de cara a ser un foco de atracción para los barrios vecinos, sino que, además, le permitirá renovar su discurso expositivo y solventar notables carencias, como es la casi total ausencia de información sobre los campos de concentración de la última dictadura.

Pero el CCD 300 Carlos, también denominado Infierno Grande y La Fábrica, estaba en un galpón militar en el centro de un gran complejo cuartelario que sigue teniendo funciones militares actualmente. En concreto fue reutilizado como CCD el galpón nº 4 del Servicio de Material y Armamento (SMA). Hoy en día otros de los galpones vecinos son usados como garaje de tanques y almacén de proyectiles. Al menos durante los años 2014 y 2015 el galpón nº 4 estaba siendo utilizado como taller en el que se confeccionaban trofeos de fútbol con la efigie de Artigas. Estos son los elementos de seguridad nacional que decía el Ministro de Defensa de entonces para impedir las visitas judiciales al galpón nº 4. Su reutilización como taller no ha alterado en gran medida la edificación, que se encuentra, tanto en morfología y distribución interna, muy parecida a como estaba entre los años 1975 y mediados de 1977, cuando por allí pasaron no menos de 500 secuestrados, la mayoría de ellos vinculados a la militancia comunista.

El SMA está rodeado por otros cuarteles. Hacia la Avenida de las Instrucciones se ubica el Batallón 13 de Infantería, mientras que hacia el barrio de Peñarol encontramos el Cuartel de Ingenieros nº 5 y la Brigada de Comunicaciones nº 1, aunque en los últimos tiempos ha habido sustituciones de las unidades militares asignadas a estos espacios castrenses. Todos estos cuarteles que rodean al SMA fueron usados como centros de detención, algunos independientes al 300 Carlos, mientras que otros están estrechamente ligados con el funcionamiento del CCD al ser reutilizados como depósitos de personas en el proceso de

13 http://amigosmume.org/uy/materializar-la-memoria-en-los-territorios/

14 El Colectivo de ex preos del 300 Carlos, el Museo de la Memoria, la Asociación de Amigas y Amigos del Mume, los Centros Comunales y Zonales 11 y 13, los Municipios G y D, centros escolares o el Complejo Municipal Sacude, entre otros

blanqueamiento de los secuestrados. Una vez que salían del "infierno" pasaban un tiempo por los centros de detención, a la espera de su paso por la justicia militar y su traslado a las cárceles políticas. Siempre se podía hacer el camino inverso y volver del centro de detención al Infierno Grande. Además, en el Batallón 13 fue localizada una fosa clandestina en el año 2005, con los restos del militante comunista Fernando Miranda[15]. Se trata, por tanto, de una gran espacio represivo, con multitud de edificios con funcionalidades diversas (CCD y centros de detención variados) y un cementerio clandestino. El lugar de memoria, por lo tanto, desborda los muros del galpón nº 4. Los debates en el MUME van en esta línea. ¿Qué marcar territorialmente? De momento se está comenzando a dialogar con el Ministerio de Defensa para estudiar la posibilidad de convertir el galpón nº 4 en un lugar de memoria. Y en breve se va a comenzar a pintar un mural de forma colectiva en la fachada del conjunto cuartelario que da hacia el Camino Casavalle. Pero el horizonte de marcación territorial de la memoria que se plantean los colectivos de víctimas y vecinales es mucho más ambicioso.

A mediados de 1977 los secuestrados que estaban en ese momento en el 300 Carlos, así como los aparatos de tortura, fueron montados en camiones y conducidos a La Tablada Nacional, el antiguo mercado de ganado del vecino barrio de Colón. La Tablada había cerrado por orden directa del dictador en 1975, momento en el que los militares se personaron en el edificio bajo la excusa de usarlo como garaje y taller de camiones, tal y como recuerdan los vecinos[16].

El CCD instalado en La Tablada Nacional, conocido en clave como Base Roberto, estuvo gestionado, al igual que el 300 Carlos, por el todopoderoso y también clandestino OCOA (Organismo Coordinador de Actividades Antisubversivas), creado en la División del Ejército I (departamentos de Montevideo y Canelones). A partir de 1974, con la guerrilla tupamara ya casi completamente desmantelada, OCOA tendrá la exclusividad de la lucha contra los subversivos, que en esos años, como reconocía el propio general Esteban Cristi, creador del OCOA, eran los comunistas, los únicos con suficiente nivel de organización e implantación territorial como para "interferir con la misión de las Fuerzas Armadas"[17]. Comenzaron en ese momento diferentes operativos contra la militancia comunista, siendo la más conocida la Operación Morgan. Si por el 300 Carlos se calculan

---

15 López Mazz, J.M. (2006) *Tomo V. Informe Final 2005-2006. Investigaciones Arqueológicas sobre Detenidos-Desaparecidos en la dictadura cívico-militar*. Montevideo: IMPO, Universidad de la República, Facultad de Humanidades, Deapartamento de Arqueología - GIAF.

16 MARÍN SUÁREZ, C. y TOMASINI, M. (2017ep) "La Tablada Nacional. Historia de un edificio de las afueras de Montevideo al servicio del Estado", en V. Ataliva y R.D. Zurita (Eds.) *Arqueología, intervenciones forenses y procesos de memorias. Saberes y reflexiones desde las prácticas*. Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Chaco / Editorial: ConTexto, Resistencia, Chaco.

17 RICO, Á. (Editor) (2008) *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en Uruguay. Tomos I-III*. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

entre 500 y 600 los secuestrados que por allí pasaron y fueron degradados con el encapuchamiento, las torturas y la violencia sexual continuada, en la Base Roberto la Comisión de ex Presos de La Tablada lleva contabilizados de momento unos 240 secuestrados, pero seguramente sean muchos más.

Pero si pensamos que se calculan en torno a unos 40 detenidos desaparecidos que puedan estar en territorio uruguayo, y que al menos 11 fueron vistos por última vez en La Tablada Nacional[18], habría que indicar que este campo de concentración fue el principal lugar de asesinato y desaparición de personas del Uruguay. Muchos testimonios apuntan a la posibilidad de que haya enterramientos clandestinos dentro del predio de 83 Ha que rodea el antiguo hotel de los troperos y oficinas de los consignatarios. Este es el motivo por el que el GIAF ha investigado en varias ocasiones este gran predio y por el que lo volverá a investigar en breve.

Especialmente relevantes son los testimonios que se concentran en la zona del arroyo Pantanoso, que delimita por el sur el predio de La Tablada Nacional. No obstante, lo que ha quedado claramente probado, es que La Tablada Nacional en su quehacer represivo no funcionaba de forma aislada, sino que, convertida en la sede central de la OCOA, en donde esta unidad represiva clandestina tendría sus archivos, radio y automóviles civiles para los operativos, contaba con toda una serie de centros clandestinos de apoyo, como la Casona de Millán, y de lugares a donde llevar y desaparecer los cuerpos de las personas asesinadas, caso del Batallón 14 de Toledo (Canelones), tal y como corrobora la exhumación de los restos de los militantes Ricardo Alfonso Blanco, del PCR, y del maestro Julio Castro, militante frenteamplista[19].

Además, se trata de un CCD que, inusualmente para la región, estuvo en uso unos 7 u 8 años, y con total seguridad unos 10 bajo órbita militar. Seguramente este uso continuado del lugar se deba a que, en la práctica, pasó a ser la sede permanente de OCOA y a las inmejorables condiciones estratégicas del emplazamiento para los fines represivos clandestinos diseñados. Una vez que dentro de la estrategia amparada por el Plan Cóndor se estableció la fórmula del centro clandestino como dispositivo fundamental de los procesos de reorganización nacional *manu militari,* se debió de ver la necesidad de que para ganar en "clandestinidad" se sacaran estas prácticas de los cuarteles y se llevaran a edificios civiles, donde ya tan sólo los miembros militares escogidos por la OCOA en "comisión de servicio" estarían al tanto de lo que estaba ocurriendo. Para ello debían vestir de civil y llamarse entre ellos por apodos, y nunca por su nombre real. Este antiguo mercado de ganado, fundado en 1868, y remodelado con todo lujo de detalles en 1925, se encuentra en el límite de la mancha

18 RICO, Á. (Ed) (2007) *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. En cumplimiento del artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomos I-IV*. Montevideo: IMPO, Universidad de la República, Facultad de Humanidades.

19 LÓPEZ MAZZ, J.M. (Ed.) (2012) *Investigaciones antropológicas sobre detenidos desaparecidos en la última dictadura militar. Informe de Actividades Año 2011-2012.* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Humanidades, Departamento de Arqueología - GIAF (Grupo de Investigación de Arqueología Forense).

urbana de Montevideo, rodeado de un gran predio que le proporciona aislamiento, y muy cerca de vías de comunicación importantes y de un pequeño aeropuerto. Está claro que ya desde 1975 se había pensado en ese uso, cuando los militares se apropiaron del lugar, pero que no fue hasta que a mediados de 1977 se cerró el 300 Carlos que no se trasladó aquel CCD a su nuevo emplazamiento.

Tanto por los agentes perpetradores de los delitos de lesa humanidad, como por la naturaleza política de las víctimas, las tecnologías represivas utilizadas (capuchas, números y códigos de colores en lugar de nombres personales, picana, tacho, colgamientos, plantones, caballete, violencia sexual) y la contigüidad temporal, podríamos entender el 300 Carlos y la Base Roberto como un tándem represivo, que nos obliga a estudiarlo de forma conjunta. Sin duda este tándem urbanístico y arquitectónico represivo fue el dispositivo clandestino de detención, tortura y desaparición de personas más importante de Uruguay, tanto por el alto número de secuestrados que pasaron por estos lugares entre 1975 y 1983 como por el de detenidos desaparecidos que fueron vistos por última vez en estos edificios, destacando en este aspecto La Tablada Nacional sobre el Galpón nº 4 del SMA. Si hubiera que buscar un CCD icónico de la última dictadura cívico militar uruguaya, al estilo de la ex ESMA argentina o el chileno Cuartel Terranova (Villa Grimaldi), sin duda habría que recurrir al tándem 300 Carlos / Infierno Grande / La Fábrica (en el SMA) y Base Roberto (La Tablada Nacional).

Hay que destacar que 1975, el año en el que los militares se apropiaron de La Tablada, fue también el Año de la Orientalidad, usado por el nuevo régimen cívico-militar para sustentar simbólicamente las bases ideológicas del Nuevo Uruguay[20]. En ese contexto se protegieron bajo la figura de Monumento Histórico Nacional, y sirviéndose de una recién estrenada ley de patrimonio[21], numerosos inmuebles e infraestructuras como molinos de viento, puentes o estaciones de ferrocarril. Y en concreto el "Predio de la Tablada Nacional, Bretes, Galpones, Antiguas Dependencias y Posada, Padrón Nº 45.969"[22]. Sin embargo tras este ímpetu catalogador de espíritu patriótico, a partir de 1979 se descatalogaron 58 monumentos históricos que acababan de ser protegidos, entre ellos La Tablada Nacional. Para ello el propio régimen declaró que había habido un exceso de celo y que habían sido declarados monumentos históricos inmuebles que no estaban "asociados a acontecimientos relevantes o a personajes del pasado nacional", aunque algunos sospechan que esa desafección se debió también a intereses meramente especulativos[23]. No obstante, para nuestro

[20] MARCHESI, A. (2001) *El Uruguay inventado. La Política audiovisual de la dictadura*. Montevideo: Ediciones Trilce.

[21] Ley 10.040 de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, de fecha 20 de octubre de 1971, y que aún está vigente.

[22] Resolución Nº 2100/975. Declaración de Monumento Histórico Nacional. Montevideo.

[23] PONTE, C.; CESIO, L.; GATTI, P. y MAZZINI, A. (2008) *Arquitectura y Patrimonio en Uruguay. Proceso de inserción de la arquitectura como disciplina en el patrimonio*. Montevideo: Instituto de Historia de la

caso concreto, podría argüirse que para mantener la clandestinidad del principal campo de concentración del país quizás no era lo más conveniente que estuviera declarado como Monumento Histórico Nacional.

Pero si la dificultad para convertir el 300 Carlos en un lugar de memoria reside en que aún es propiedad de la misma institución que perpetró los crímenes de lesa humanidad, en el caso de La Tablada Nacional los problemas residen en que este antiguo mercado de ganado ha continuado siendo tras la dictadura un espacio represivo, primero para adolescentes, y luego, hasta 2012, para adultos, prácticamente sin solución de continuidad respecto a su uso como CCD. Actualmente el edificio está siendo totalmente modificado para volver a instalar allí una cárcel para adolescentes. Si la Base Roberto fue desmantelada tras los Pactos del Club Naval (1984), en 1985, con la recién estrenada democracia, una visita al edificio de funcionarios y militares sancionaba un nuevo traspaso administrativo del inmueble, del Ministerio de Defensa al de Transportes y Obras Públicas. Los que participaron de aquella visita todavía pudieron ver una camilla ginecológica, los ganchos en las paredes para colgar a los secuestrados y medicamentos para reponer a los torturados, en la sala del fondo del pasillo del primer piso. Al año siguiente el edificio y el predio eran declarados, nuevamente, Monumento Histórico Nacional, anulándose el decreto de anulación comentado más arriba, con referencias exclusivas a su valor arquitectónico y a su uso como mercado de ganado[24]. Una declaración patrimonial que, paradójicamente, era memoricida, muy en la línea del "no tener ojos en la nuca" del presidente del momento, Julio María Sanguinetti. Y una protección que, debido a la debilidad de las instituciones de patrimonio creadas con la ley de 1971, no ha tenido efectos reales. De hecho su declaración como monumento coincide con el momento de mayor modificación edilicia debido a las obras para convertirlo en cárcel de adolescentes, alterando notablemente el antiguo hotel y oficinas. En la planta baja se cerraron los soportales de la parte posterior, por donde entraban los secuestrados de la Base Roberto, y en el restaurante y la administración se construyeron en hormigón entrepisos y nuevas salas de visitas. Las oficinas de los consignatarios y las habitaciones de la primer planta se convirtieron en celdas y se compartimentaron las salas distribuidoras de los pasillos. Los sótanos de las cocinas y del restaurante fueron rellenados con escombros.

Tras las obras de refacción en 1988 se abrió allí un centro del recién creado Instituto Nacional del Menor (INAME), para niños y adolescentes privados de libertad por haber cometido delitos. Un repaso a la prensa de los años 90 es elocuente en cuanto al trato vejatorio hacia estos adolescentes y la escasa profesionalidad y formación de los funcionarios.

Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Por las resoluciones del Poder Ejecutivo de fecha 8 de octubre de 1979, 10 de febrero de 1981, 10 de noviembre de 1982 y 1º de marzo de 1983, fueron desafectados diversos Monumentos Históricos que estaban bajo la protección de la ley 14.040, dejando así de pertenecer al Patrimonio cultural de la Nación un gran número de testimonios de su acervo urbanístico- arquitectónico.

24 Resolución N° 293/986. Declaración de Monumento Histórico Nacional. Montevideo.

Organismos como el Servicio de Paz y Justicia denunciaron sistemáticamente la vulneración de derechos que sufrían estos adolescentes, recluidos en un régimen que la improvisación llevó a convertir en micro-totalitarismos. Todo ello provocó motines, como aquel por el cual se quemaron los colchones en la sala de los consignatarios que hizo estallar las baldosas y que fue parcheado con cemento. A La Tablada Nacional le cuesta desprenderse de las prácticas que instaló la Base Roberto.

Entre los años 2002 y 2012 el edificio pasó a dedicarse a la reclusión de adultos. Una cancha de fútbol fuera del edificio, la construcción de torretas de vigilancia y la reconversión de las cocheras y caballerizas de la parte trasera en celdas son las principales reformas del momento. Los relevamientos y excavaciones arqueológicas que pudimos realizar en los años 2014 y 2015 revelan las pésimas condiciones infraestructurales de las celdas, con muebles y cuchetas construidas por los propios presos con cajas de frutas, con plásticos y cartones en las rejas para tapar los huecos de las paredes y ladrillos rodeados de cables pelados a modo de resistencia para poder calentarse mínimamente en invierno, en unas estancias por las que siempre corre el viento. Pero el análisis edilicio también muestra las clases sociales que se generan en las cárceles uruguayas. En las antiguas habitaciones de los gerentes del hotel, aquellas en las que los testimonios de la época de la Base Roberto dicen que se tiró un cuerpo desde la ventana hacia la caja de una furgoneta militar, se había permitido construir unas celdas-apartamentos con baños propios y acabados en piedra a un banquero condenado.

El GIAF, que ya había investigado diferentes zonas del predio, pudo excavar en su interior en este lapso de abandono. Sin quererlo, y siguiendo una información deliberadamente falsa, documentó arqueológicamente las huellas de la violencia institucional de los años 90[25]. Pero las excavaciones de los sótanos de las cocinas quedaron a medias. Existía cierto apremio para que terminásemos las excavaciones. El Instituto Nacional de Inclusión Social de Adolescentes (INISA) quería comenzar nuevas obras para abrir en 2018 un nuevo centro de reclusión de adolescentes que sustituiría a la Colonia Berro. El Ministerio del Interior le había cedido el uso del edificio al SIRPA en el año 2013, al poco de cerrar como cárcel.

La Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación fue avisada de nuestras excavaciones y de las intenciones de INISA, pero nadie se personó en la obra ni se solicitó informe alguno. Aquel Monumento Histórico Nacional podía seguir siendo agujereado, modificado, derribado. Y es precisamente esto lo que ha ocurrido a partir del año 2015. En la antigua sala de los consignatarios, que fue el espacio propiamente concentracionario, ha

[25] LUSIARDO, A.; NADAL, O.; AGUIRREZÁBAL, D.; AZZIZ, N.; BATALLA, N.; CASANOVA, G.; GAZZÁN, N.; SALVO, X.; BONGIOVANNI, R.; LÓPEZ, M.; LÓPEZ MAZZ, J.M. y MARÍN SUÁREZ, C. (2015) Investigaciones antropológicas sobre detenidos desaparecidos en la última dictadura cívico-militar. Informe de actividades año 2013- 2014. Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente de la Presidencia de la República, Montevideo [http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/equipo-de-antropologos/Informe+de+GIAF+2013-2014/].

sido reabierto el soportal de su fondo para poder usarlo de taller de vigas de gran tamaño. Los baños originales de la planta baja, que eran los usados por los secuestrados del CCD, han sido tapiados. Las techumbres de los soportales han sido retiradas, debilitando notablemente el edificio pues ahora entra la lluvia. Los grandes salones del restaurante y oficinas principales, reutilizadas por OCOA como casinos de oficiales y de tropa, han sido subdivididos para crear nuevas celdas. Los sótanos que el GIAF dejó a medio excavar han vuelto a ser rellenados con escombros. En la primera planta, aquella donde se torturaba y donde estaban las oficinas de OCOA, se han levantado la mayor parte de las baldosas originales del edificio y se han tirado muros y abierto rozas para cableado. Se ha puesto un falso techo de escayola en buena parte del edificio.

Desde la Comisión de ex Presos de La Tablada se tiene claro que es incompatible su conversión en un lugar de memoria y activación barrial con el mantenimiento de un centro de reclusión de adolescentes, tal y como explicó Yvonne Klinger en una entrevista a *Brecha*[26]. Este grupo de víctimas directas está siendo acompañado en sus demandas por Crysol, la Institución Nacional de Derechos Humanos y el Servicio de Paz y Justicia. De momento el próximo mes de noviembre se va a instalar un memorial en la puerta de entrada, para recordar a los desparecidos vistos por última vez en este lugar. Y se aceleran los contactos con vecinos y organizaciones barriales, deseosos de recuperar los que la dictadura les robó en 1975. Aquel hotel y predio que mediante una frenética actividad ganadera llenaba de vida el barrio, con unos troperos venidos de todos los rincones del país que llenaban boliches, pulperías y pensiones de los alrededores. Para poder recuperar la calle Niña, aquella que permitía cruzar esa bella finca cubierta de pasto y regada por el arroyo Pantanoso, lugar preferente para los paseos dominicales, y que fue cerrada, privatizada por la OCOA, manteniéndose así hasta la actualidad.

Tras la destrucción patrimonial memoricida del INISA se ha decidido que el edificio no cuenta con las condiciones para recluir de nuevo a adolescentes, dejando a medias las obras de refacción. La nueva propuesta de esta institución del Estado consiste en construir un nuevo edificio en forma de abanico, un auténtico panóptico, en la parte del predio que se encuentra tras el edificio principal. En una inexplicable contradicción entre teoría y práctica el arquitecto responsable, Daniel Castro, ha publicado que no es recomendable sumar más de 80 reclusos, pero está diseñando una cárcel para 150 adolescentes[27]. Más allá de lo inapropiado del modelo de cárcel que se proyecta, desde el INISA parecen olvidar que ese predio no sólo está también protegido como Monumento Histórico Nacional, por todas las infraestructuras vinculadas al manejo del ganado instaladas allí desde el s. XIX, sino que es el lugar preferente de investigación del GIAF en la búsqueda de detenidos desaparecidos, ya que es en estos sectores externos al edificio en donde confluyen la mayor parte de los testimonios.

[26] CORDO, A. (22/09/2017) "Deja vú". *Brecha* (https://azulcordo.wordpress.com/).
[27] Op. cit.

Por su parte, el arquitecto argentino Pablo Sztulwark, experto en arquitectura, memoria y derechos humanos, pudo recorrer La Tablada Nacional en agosto, invitado para la presentación del libro de Daniel Castro. Quedó sumamente impactado: "Que ese lugar haya sido después (de la dictadura) un centro de reclusión de adolescentes es muy loco. Pienso en la imagen que uno tiene de la sociedad uruguaya, en su progresismo (comparado con los caníbales que tenemos acá), y no me imaginaba que podía suceder eso. Me modifica las representaciones que tengo de Uruguay, de la gente que conozco. Tenés que tener una mente muy perversa para que se te ocurra eso (no para que lo hagas, para que se te ocurra), y cuando me lo dijeron no lo podía creer." Exhortó para que haya "una reflexión sobre la cárcel", entendiendo que no puede repetirse este uso del espacio "automáticamente"[28].

La gravedad de los hechos ha motivado que desde la asociación de ex presos políticos Crysol se escribiera una carta al presidente de la nación "con el propósito de solicitarle formalmente, y sin perjuicio de tratativas posteriores, que el predio y las edificaciones en que funcionó el centro clandestino de detención y torturas conocido como La Tablada, sea preservado y destinado a ser un Sitio de Memoria (...) Designar La Tablada como Sitio de Memoria será una decisión importante para trasladar a la ciudadanía el firme rechazo gubernamental al terrorismo de Estado y la voluntad de mantener viva la memoria de lo ocurrido con el propósito de cimentar una sólida sociedad democrática, justa y solidaria, basada en la implementación irrestricta de las normas de DDHH (...)"[29].

El viejo hotel de La Tablada Nacional, con sus casi 150 años de historia, en la colina desde la que se controla el Cerro, permanece custodiado por la policía, esperando a que las instituciones del Estado diriman su futuro. Si el INISA consigue desarrollar su proyecto se estará yendo nuevamente en contra de la legislación internacional en materia de derechos humanos, los de ayer y los de hoy, se pondrán más trabas a la ya de por sí lenta e inoperativa justicia uruguaya respecto a los delitos y crímenes de lesa humanidad, se continuará la destrucción patrimonial de un bien protegido, se alejará la posibilidad de que el principal centro clandestino del país se convierta en un lugar de memoria, y se le seguirá privando a los vecinos el uso de un edificio y un terreno con gran potencialidad para desarrollar proyectos culturales, formativos, pedagógicos y laborales. Además, se seguirá reproduciendo una más que sospechosa continuidad entre las formas y tecnologías represivas de la dictadura con respecto a la democracia. Confiamos en la fuerza de la sociedad civil organizada para frenar este despropósito y para conseguir que Uruguay pueda finalmente tener este necesario e insustituible lugar de memoria.

---

28 Op. cit.

29 https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/crysol-le-solicito-a-tabare-vazquez-que-el-predio-de-la-tablada-sea-destinado-a-ser-un-sitio-de-la-memoria/

Comunicado por la aparición del cuerpo de Santiago Maldonado

Montevideo, 21 de octubre de 2017

Es con enorme dolor que recibimos la confirmación de que el cuerpo hallado los pasados días en el Río Chubut pertenece a Santiago Maldonado. Recibimos esta triste noticia con aires que vienen de los momentos más oscuros de nuestra historia.

A lo largo de estos dos meses hemos hecho que su nombre retumbe en cada rincón de América Latina con la esperanza de encontrarlo con vida. Una vez más nos vemos enfrentados cara a cara con la muerte a manos de los impunes de siempre. Pero su nombre no quedará en el olvido, continuaremos cargando con su foto, y seguiremos diciendo: el Estado es responsable.

Durante dos meses preguntamos ¿Dónde está Santiago? Ahora tenemos la responsabilidad de demandar respuestas sobre cómo lo asesinaron, cuándo, dónde y por qué. Y sobre todo, exigir justicia.

La muerte de Santiago está atravesada, como hace 40 años la de nuestros compañeros y compañeras asesinadas y desaparecidas a ambos lados del río, por un odio a un otro que piensa distinto, que es apañado por el poder de la impunidad. La desaparición de Santiago se da en el marco del legítimo reclamo del pueblo mapuche por las tierras apropiadas por la Compañía Tierras del Sud pertenecientes a la textilera internacional Benetton. Tampoco somos indiferentes a la represión sufrida a lo largo de todos estos años por los pueblos originarios de manos del Estado.

Hoy no podemos titubear al exigir justicia, no podemos conformarnos con la que nos han ofrecido en estos últimos 40 años, que es un pobre espejismo de lo que debería ser Exigimos justicia plena, exigimos saber quiénes fueron cada uno de los responsables del asesinato de Santiago y de su encubrimiento. Exigimos la renuncia de los responsables políticos de su desaparición forzada, encubrimiento y muerte: Patricia Bullrich, Pablo Noceti, Gonzalo Cané y Mauricio Macri.

Demandamos al Estado uruguayo y a todo el sistema político que refuerce su compromiso con la democracia y el debido respeto de los derechos humanos. Ser indiferente los hace cómplices.

Nunca más terrorismo de Estado.

Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos - Coordinadora de Apoyo a Madres y Familiares - Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca
SERPAJ Uruguay - Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU)
PIT-CNT - Mizangas Mujeres Afrodescendientes - Ovejas Negras
Mujeres en Alerta, Ciudad de la Costa - Cotidiano Mujer - Jóvenes por la Memoria +VI-Hdas - Mujeres en el Horno - UTRU - Proderechos - RUJAP
Diálogo de mujeres afro UAFRO - El Paso - Casa de la Cultura Afrouruguaya.

El Memorial del Holocausto del pueblo Judío fue profanado

Malena Laucero[1]

"A la tristeza queremos que la acompañe la esperanza"
Elie Wiesel. Premio Nobel de la Paz 1986

El miércoles 11 de octubre de 2017 el Memorial al Holocausto del Pueblo Judío ubicado en la rambla de Montevideo amaneció agredido y graffitteado. En sus muros se leían: "El holocausto al pueblo judío es la mentira más grande de la historia"; "Los campos de concentración fueron de trabajo forzado NO de exterminio"; "Solo murieron 300.000 judíos de tifus"; "Las cámaras son falsas. El ziclón B sólo se usó para desinfectar contra el tifus"; "No hay la menor prueba o rastro de ziclón B en las supuestas cámaras de gas".

El Intendente de Montevideo reaccionó rápidamente y envió una cuadrilla de trabajadores a borrar los insultos. Tres días después, el sábado 14 de octubre, el Memorial volvió a ser vandalizado. Esta vez escribieron: "El mito del '*holocuento*' se inventó para cobrar miles de millones en reparaciones" "No es antisemita decir la verdad. El holocausto es un mito. La Cruz Roja int. (Internacional) en sus informes que no hubo exterminio judío"; "Con la verdad no ofendo ni temo".

Los medios informaron sobre los hechos. Hubo condenas de parte de diferentes organizaciones judías, de la iglesia católica y de políticos. El martes 17 de octubre el Presidente de la Cámara de Representantes, José Carlos Mahía rechazaba el doble atentado vandálico al mismo tiempo que inauguraba un seminario sobre Holocausto y una muestra fotográfica.

Los ciudadanos de Montevideo en cambio no salieron a la calle como lo hicieran los vecinos de la ciudad de Paysandú en marzo de 2016, cuando un "loco suelto", como lo llamó la prensa, asesinó al comerciante judío David Fremd.

La Institución Nacional de Derechos Humanos emitió una declaración donde denunciaba con firmeza los hechos y convocando a todos los uruguayos a manifestar su repudio frente a una ofensa que nos atañe a todos[2].

¿Qué nos pasa? Se preguntaba el alcalde del Municipio B Carlos Varela Ubal en su twitter. La pregunta formulada desde el desconcierto o la interpelación, parecía más bien querer señalar la ausencia de empatía social ante estos hechos tan preocupantes.

---

1 Integrante de Serpaj Uruguay.

2 http://centroshoa.org.uy/2017/10/24/inddhh-repudia-enfaticamente-la-vandalizacion-del-memorial-del-holocausto-del-pueblo-judio-en-montevideo/

Cuando Primo Levy intenta explicarse y explicarnos *por qué hicieron lo que hicieron los perpetradores*, describe los diferentes tipos de personajes y sus correspondientes procesos mentales: están, dice, los que mienten descarada y fríamente; los que niegan lo sucedido y los que alejan los recuerdos vividos y se inventan otros que les proporcionen una realidad más cómoda. Dentro de éstos últimos ubica él a la mayoría de los perpetradores nazis. El fin último de todas estas estrategias personales es producir alivio a una realidad que les pesa.

Para respaldar estas afirmaciones Levy cita las declaraciones de algunos genocidas, así por ejemplo las de Louis Darquier de Pellepoix, comisario encargado de los asuntos judíos del gobierno de Vichy y responsable de la deportación de 70.000 judíos.

> "Darquier niega todo: las fotos de los montones de cadáveres son montañas; las estadísticas de los millones de muertos has sido inventadas por los judíos, siempre ávidos de publicidad, de compasión y de indemnizaciones; las deportaciones pueden que hayan sido ciertas (difíciles de negar ya que llevaban su firma) pero él no sabía adónde ni con qué fin; en Ausschwitz, es verdad que había cámaras de gas pero solo se usaban para matar piojos y por lo demás fueron construidas con intenciones propagandísticas terminada la guerra. No trato de justificar a este hombre vil y necio (...) pero creo que en él puede verse el caso típico de quien, acostumbrado a mentir públicamente, termina mintiendo también en lo privado, mintiéndose a sí mismo, edificando una verdad confortable que le permite vivir en paz"[3].

Me permití incorporar esta cita de Primo Levy porque es un escritor, sobreviviente de la Shoa, que ha descrito y analizado con enorme sensibilidad y rigurosa profundidad los diferentes aspectos de esta tragedia humana que fue el Holocausto. Vemos cómo ya entonces los propios nazis se explicaban y defendían negando los hechos. Esos argumentos negacionistas siguen siendo usados aún hoy por sectores políticos de ultraderecha y neonazis; en nuestro país, refugiados en el anonimato y muy probablemente acobijados por alguna estructura social que los protege impunemente.

Resulta sin embargo paradójico y muy significativo que haya sido el Memorial el objeto escogido por *los agentes anónimos* donde manifestar la provocación. El Memorial al Holocausto fue erigido en 1994 a iniciativa de la colectividad judía y las autoridades de nuestro país precisamente como "recordatorio" que nos preserve del olvido y nos alerte del peligro de repetición con que nos acecha el olvido.

El Holocausto fue sin lugar a dudas el hecho más aberrante del siglo XX y marcó un hito en la historia mundial y más específicamente la de occidente; afectó dolorosa y profundamente nuestra percepción de lo humano, al dejar en evidencia aspectos deleznables de nuestra humanidad. El holocausto nos mostró una dimensión humana en nosotros, despreciable y rechazable, potencialmente factible y de la que nadie está exento.

[3] Primo Levy. Trilogía de Ausswitz. Los Hundidos y los Salvados. Pág. 489. El Aleph Editores. 2006.

Regulación, protección y exigibilidad



Persisten amenazas a libertad de expresión y acceso a la información pública

Impunidad de atentado contra periodista se mantiene y gobierno incumple obligación de reglamentar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

CAinfo[1]

La impunidad del atentado sufrido por la periodista Isabel Prieto en el mes de febrero, la falta de reglamentación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por parte del Poder Ejecutivo a cuatro años de su promulgación y la persistencia en el incumplimiento de transparencia activa de los organismos públicos fueron los principales hitos en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública en Uruguay en 2017.

En el mismo período se observó un aumento de los casos de la judicialización penal del malestar por parte de funcionarios públicos y empresarios, que se sintieron afectados de diversa forma por publicaciones periodísticas o versiones difundidas en redes sociales. A tal punto llegó la amenaza a la libertad de expresión que varios casos de opiniones expresadas por las redes sociales llegaron a los estrados judiciales.

Si bien Uruguay se presenta como un referente regional en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública, en los últimos meses se registraron varios episodios que muestran una tendencia preocupante –similar a la de otros países de la región-donde se plantean cortapisas a estas libertades.

Amenazas a la libertad de expresión

En el marco del "Día del Periodista" que se celebra el 23 de octubre, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), actualizó el Monitoreo de Amenazas a la Libertad de Expresión en el ejercicio de la profesión periodística en Uruguay.

Este documento es una puesta al día del informe anual se publica desde 2014 cada 3 de mayo, día mundial de la Libertad de Prensa fijado por la Organización de las Naciones Unidas.

Según el relevamiento realizado se registraron 17 episodios en los primeros diez meses del año. El más relevante, clasificado como de gravedad "Alta", estuvo referido al atentado

[1] Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública. Para más información: www.cainfo.org.uy

sufrido por la periodista Isabel Prieto quien en febrero de este año fue baleada y hasta el momento persiste la impunidad para los autores del atentado.

El 7 de febrero de 2017 la periodista Isabel Prieto, de la revista Caras y Caretas, retornaba a su casa en su auto cuando fue abordada por una persona que desde una moto le efectuó un disparo. La periodista no fue alcanzada por la bala pero resultó herida leve debido al rebote del proyectil en la carrocería del vehículo. La periodista había denunciado días antes la irregularidad policial en un procedimiento realizado por efectivos de la Seccional 19.

A pesar de las denuncias realizadas y las reuniones mantenidas por la periodista y organizaciones de la sociedad civil con autoridades del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación (FGN) el crimen nunca se esclareció y no fueron encontrados los responsables. Con el correr de los meses varias organizaciones internacionales se sumaron al reclamo de un esclarecimiento del caso pero el asunto continúa sin una resolución.

Se registraron además, 13 casos de nivel "medio". Aquí se destacan los casos donde el hostigamiento es a través de la justicia, ya sea con la amenaza de iniciar acciones legales o por la concreción de las denuncias:

- El 21 de abril, dos días después que la publicación Sudestada informara sobre la participación del estudio Algorta & Asociados en la trama de corrupción del Partido Popular de España, el titular del bufete Oscar Algorta envió una carta intimidatoria a la radio El Espectador. En esa carta reclamó que la emisora bajara de su página web la información publicada por Sudestada o realizaría acciones legales contra el medio.

- El 26 de mayo, el presidente del Club Nacional de Football, José Luis Rodríguez, amenazó con iniciar una demanda contra periodistas de tres medios de comunicación porque informaron sobre el asesinato de un hincha de Peñarol en la ciudad de Santa Lucía en 2016.

- El 27 de julio, el abogado Gúmer Pérez, anunció que su defendida, la directora del Hospital de Ojos, Sandra Medina, iniciaría acciones legales contra el programa de Canal 4, Santo y Seña, que había informado de presuntas irregularidades en los registros de las operaciones. Una investigación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado no encontró ninguna irregularidad.

- El 28 de junio, el entonces vicepresidente de la República, Raúl Sendic, amenazó con iniciar juicio contra las periodistas Patricia Madrid y Viviana Ruggiero, autoras del libro "Sendic, la carrera del hijo pródigo". Hasta el momento la demanda no se concretó.

- El 16 de agosto se realizó una audiencia a raíz de un juicio que la presidenta de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Susana Muñiz, presentó contra el periodista Gabriel Pereyra por una columna de opinión que escribió en el diario El Observador sobre el funcionamiento de ese organismo. Finalmente la demanda fue retirada.

- El 21 de agosto el ex presidente de ANCAP, José Coya, presentó una demanda por difamación e injurias contra el diario El País y uno de sus periodistas, Daniel Isgleas. El ex

jerarca acusó al medio de mentir y dañar su honor al informar sobre la adjudicación de una obra para la regasificadora. La información publicada por el diario surge del trabajo de una Comisión Investigadora del Parlamento sobre el tema. No hubo conciliación en la Justicia por lo que el juicio continúa.

Además se registraron seis episodios en la categoría "Amenazas":

- El 4 de enero de 2017 un grupo de personas que se identificaron como parciales del Club Nacional de Football inició una campaña de acoso en las redes sociales a la periodista de Televisión Nacional (TNU), Georgina Mayo, por la cobertura que venía realizando sobre el tiroteo en Santa Lucía el 28 de diciembre de 2016 que provocó la muerte de un parcial de Peñarol. El objetivo de la campaña era que la periodista fuera despedida del canal público.

- El 9 de febrero el empresario Gustavo Torena irrumpió en los estudios de radio 1010 AM durante la transmisión del programa "Las Voces del fútbol" y amenazó a los periodistas que realizaban una entrevista al exfutbolista Álvaro Recoba. El periodista Julio Ríos denunció penalmente a Torena, quien fue tres días después fue procesado por el juez Eduardo Pereyra por un delito de violencia privada.

- El 19 de febrero el director responsable del conjunto de parodistas Momosapiens, Horacio Rubino, golpeó al periodista del programa radial "Carnaval del Futuro", que se transmite por la radio 1410 AM, Eloy Calvo. El motivo de la agresión, que se produjo al terminar la actuación del conjunto en el Teatro de Verano, fue la discrepancia con las opiniones del periodista. Al día siguiente, mediante un comunicado público, la gremial de directores de carnaval DAECPU declaró "persona non grata" al periodista y expresó su apoyo a Rubino, aunque dijo rechazar la violencia y defender la libertad de expresión.

- El 15 de marzo el presidente del Club Atlético Peñarol, Juan Pedro Damiani cuestionó la cobertura que realizan los medios de comunicación sobre la institución que preside y exigió que todos los periodistas hagan público de qué club son hinchas. El reclamo se produjo durante una entrevista realizada en la radio Sport 890.

- El 4 de julio, el periodista Juan Correa del portal Agesor (Soriano), publicó que uno de los nuevos integrantes de la directiva del Club de Leones de Mercedes había participado de los aparatos represivos de la última dictadura. Tras la publicación del informe, Correa recibió una llamada de la directiva del Club de Leones Marisa de Pazos en la que lo amenazó por el trabajo periodístico que estaba realizando. El periodista realizó la denuncia policial.

- El 28 de agosto, la periodista de Flores Mariely Salvatto fue denostada por el ex intendente de ese departamento Carlos Mazzulo durante un conferencia de prensa en la que la periodista preguntó sobre la definición del Tribunal de Ética del Partido Nacional respecto al caso del ex jefe comunal. Luego de la conferencia de prensa, la periodista fue agredida verbalmente por otro dirigente del Partido Nacional.

También hubo un episodio relacionado con la eventual obstrucción del trabajo periodístico vinculado con asuntos de interés público debido a que el 13 de febrero de 2017 el Poder Ejecutivo emitió un decreto que dispone que los funcionarios públicos que hagan público, divulguen o den a conocer informaciones tales como solicitudes, proyectos, informes, dictámenes y otros documentos que no se especifican, excepto en los casos previstos por la ley, incurrirán en falta muy grave, pasible de destitución.

La medida es un retroceso en la búsqueda de una mayor apertura en el acceso a la información pública e implica, de manera indirecta, una obstrucción al trabajo periodístico al dificultar el acceso a información relevante sobre la actividad de los organismos estatales dependientes del Poder Ejecutivo.

También se registraron episodios de gravedad "Leve":

- El 2 de febrero el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Tabaré Aguerre utilizó una conferencia de prensa para atacar el trabajo del periodista de La Diaria Santiago Sánchez, a quien atribuyó intenciones difamatorias debido a la publicación de una nota que consignaba que el secretario de Estado se había beneficiado de dos préstamos del propio ministerio a través de un fondo para productores arroceros. Luego de señalar que el medio no le genera "confianza", Aguerre le recomendó al periodista leer un libro de José Ingenieros titulado "El hombre mediocre", debido a que en él se utilizan las mismas prácticas creadas por el jefe de propaganda nazi Joseph Goebbels, que según el jerarca, aplica el medio. Al día siguiente, los responsables de La Diaria publicaron un editorial en el que sostienen que Aguerre "no desmintió nada" de lo publicado por el periódico.

- El 22 de febrero la Asociación de Comunicadores de Flores denunció públicamente a una funcionaria de OSE por impedir a un equipo periodístico de Canal 8 de Trinidad realizar la cobertura de la reparación que el organismo realizaba sobre la Ruta 14.

- El 6 de marzo durante una conferencia de prensa en la Torre Ejecutiva el presidente de la República, Tabaré Vázquez, y el director de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia José Luis Veiga impidieron a varios fotógrafos que realizaran tomas gráficas del mandatario. Presidencia había convocado a los medios de comunicación por la reunión que Vázquez había mantenido con el presidente del Frente Amplio Javier Miranda. Veiga argumentó que no se le debían tomar fotos a Vázquez porque se encontraba "trabajando".

En el informe anual que se había presentado en mayo CAinfo realizó una serie de recomendaciones a la luz del resultado del informe.

A la sociedad civil y a los periodistas les instó a:

- Insistir en la necesidad de esclarecer el atentado sufrido por la periodista de Caras y Caretas Isabel Prieto a fin de encontrar a los responsables y aclarar si se trató de una represalia vinculada con el ejercicio de la profesión periodística.

- Continuar trabajando en la formación de periodistas en estándares de Libertad de Expresión, legislación nacional y convenios internacionales suscritos por el país, así como en la autorregulación ética de la profesión, especialmente en los casos que involucran la actividad en línea y el uso de las redes sociales.

- Insistir en la necesidad de que se denuncien todos los casos de amenazas a la Libertad de Expresión para evitar que se naturalicen este tipo de episodios, tanto en los mecanismos disponibles en CAinfo y APU, así como ante las autoridades competentes, a fin de que se documenten los casos de violación del legítimo derecho a la Libertad de Expresión.

- Avanzar en la elaboración de mecanismos que permitan una forma más rápida y accesible para denunciar casos de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas, especialmente de aquellos que ejercen la profesión en zonas alejadas de las principales ciudades, garantizando su seguridad y su anonimato.

- Aprovechar aquellas instancias internacionales y regionales para denunciar casos de amenazas a la libertad de expresión en caso de que las investigaciones y denuncias no tengan un trámite adecuado en el ámbito nacional.

- Denunciar en todos los ámbitos a su alcance la existencia de medidas por parte del Estado que significan una amenaza para la libertad de expresión. Entre ellas puden mencionarse las recientes disposiciones del Poder Ejecutivo que implican un recorte de las posibilidades de realizar protestas sociales de manera pacífica y las que limitan el acceso a la información pública mediante la imposición de sanciones graves a los funcionarios públicos que filtren documentos.

Por otro lado, a los organismos estatales:

- Desterrar la práctica de impedir la realización de preguntas por parte de periodistas en conferencias de prensa o cualquier tipo de comparecencia pública, así como la utilización de cualquier otro mecanismo que implique la imposibilidad de responder a requerimientos periodísticos.

- Garantizar los derechos a la protesta pacífica y al acceso a la información pública, procediendo a la revisión de las disposiciones que imponen cortapisas a estos o cualesquiera otros mecanismos vinculados a la libertad de expresión.

- Cumplir con todas las convenciones que el Estado uruguayo ha firmado y garantizar los mecanismos que permitan un adecuado monitoreo por parte de la sociedad civil, por ejemplo en lo que respecta al acceso a la información pública y la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

- Revisar el decreto del Poder Ejecutivo que autoriza la intervención directa y sin autorización judicial previa de la policía a efectos de liberar calles, caminos o carreteras "cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir" y tenga en cuenta las convenciones internacionales que el Estado uruguayo firmó.

- Propiciar los ámbitos de diálogo que permitan acordar un protocolo de seguridad para periodistas que prevea situaciones graves de amenazas a la libertad de expresión, que incluya mecanismos rápidos para la presentación de denuncias, así como recomendaciones para la autoprotección y medidas para su difusión entre todos los actores el Estado.

Preocupación por demanda penal a periodistas y usuarios de redes sociales

El 7 de noviembre CAinfo expresó su preocupación por el inicio de procesos en la justicia penal ante opiniones o informaciones publicadas en medios de comunicación o redes sociales que generan malestar.

CAinfo alertó ante la situación que se dio ese día, martes 7, en el Juzgado Penal de 24 Turno de Montevideo cuando dos periodistas y una usuaria de redes sociales debieron comparecer ante la justicia por la denuncia presentada por la empresa Autolider, concesionaria de la marca de automóviles Mercedes Benz.

El hecho se originó cuando el pasado 5 de agosto el periodista Javier Bonilla publicó en su cuenta personal de Facebook que Autolider pediría concordato. Poco después, Bonilla realizó otro posteo en el que informó que la empresa concesionaria de vehículos negó que entrara en concordato.

La publicación fue replicada en la red social Twitter por otro periodista, Albérico Barrios, y luego por otros usuarios de las redes sociales.

La empresa Autolider decidió demandar a estas personas que debieron comparecer en el juzgado, donde finalmente se llegó a una conciliación.

CAinfo advierte que la persecución penal de las opiniones e informaciones tiene un efecto intimidatorio sobre todo el sistema de medios, los periodistas y las personas que quieren buscar, recibir y difundir información.

En el mismo sentido se expresa el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, quien señala que "en lo medular todos los conflictos entre la libertad de expresión y el honor de funcionarios o personas públicas salen de los juzgados penales, salvo que un profesional publique una información a sabiendas que es falsa o con absoluto desprecio por la verdad, así como cuando no medie un interés general en la publicación de detalles de la vida privada de una persona pública".

El relator agrega que "en la generalidad de los casos, las informaciones de interés público, publicadas con la correspondiente verificación, no generan responsabilidad penal del periodista y deben dirimirse en la órbita civil".[2]

[2] Expresiones vertidas en ocasión de la aprobación de la nueva ley de prensa, que despenalizara los delitos de comunicación. Ver http://www.cainfo.org.uy/2017/08/expresidente-de-ancap-inicio-demanda-penal-alerta-por-sucesion-de-juicios-de-funcionarios-publicos-contra-periodistas/

CAinfo rechaza ataque de Intendencia de Maldonado a Ley de Acceso a la Información Pública

El 13 de noviembre CAinfo advirtió sobre la gravedad de la decisión de la Intendencia de Maldonado de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia para que se declare inconstitucional el artículo tercero de la ley 18.381 que regula el derecho de acceso a la información pública. La Intendencia promovió la declaración de inconstitucionalidad por entender que se afecta los artículos 82, 284 y 285 de la Carta Magna.

CAinfo manifestó su rechazo ante este recurso por entender que se afecta un derecho humano fundamental – como es el derecho a la información – ya que atenta contra la necesaria transparencia que debe presentar el gobierno departamental.

La medida fue tomada después que dos ediles del Frente Amplio, Leonardo Delgado y Fermín de los Santos, utilizaran la ley de acceso a la información pública luego que fracasara la vía de pedidos de informes establecidos en la Constitución. Los ediles habían solicitado información sobre ingresos, créditos, sanciones, recaudación y ampliación de información de rendiciones de cuentas, entre otros temas. Pero la Intendencia de Maldonado entiende que los ediles no pueden utilizar la ley de acceso y por eso recurre su constitucionalidad.

El acceso a la información pública es un elemento fundamental del sistema democrático.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el derecho de acceso a la información es un derecho de toda persona, sin discriminación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que no es necesario demostrar que se tiene un interés especial o particular en determinada información pública para poder acceder a ella.

En el caso concreto, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) se expidió en mayo de este año a favor de la solicitud de los ediles De los Santos y Delgado. “El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano, por lo que no puede limitarse su ejercicio en función del cargo que desempeña el solicitante. Los artículos 3° de la citada ley de acceso y 9° del Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010 consagran la no discriminación del solicitante por su calidad. En este sentido, la solicitud debe ser tramitada independientemente de que quien la presente sea o no parte del gobierno departamental”, dice el informe de la UAIP.

Además, en abril de 2013, la Suprema Corte de Justicia declaró constitucional la ley de acceso luego que fuera recurrida por un grupo de canales de televisión para abonados. La Corte estableció que el derecho al acceso a la información pública consagrado en la ley

ha sido reconocido en los diversos textos internacionales y naciones como una faceta de las libertades de pensamiento opinión y de expresión, por lo que no puede considerarse que la norma "se encuentra en colisión con principios de orden superior, sino que, por el contrario, ha sido dictada en armonía con ellos".

La acción tomada por la Intendencia de Maldonado tiene un claro objetivo de obstaculizar el acceso a la información pública afectando la transparencia que debe tener todo organismo del Estado.

Encuestas reservadas

Paralelamente CAinfo sigue con preocupación la decisión de la Presidencia de la República de clasificar como "reservada" información que un periodista del diario El Observador pidió sobre la lista de encuestas contratadas desde 2005 a la fecha, el proceso de compra y el uso que se le dio a cada una de ellas.

El gobierno se amparó en el artículo 9 de la ley 18.381 que "consagra la posibilidad de clasificar como reservada aquella información cuya difusión pueda ocasionar un riesgo al interés público protegido", según consta en la resolución de la Secretaría de la Presidencia del 24 de octubre de este año. En otra resolución, este vez del presidente Tabaré Vázquez, clasifica como "información reservada toda aquella relativa a las encuestas de opinión pública encomendadas por la Presidencia de la República".

Para CAinfo, la decisión adoptada afecta el derecho de la población a estar informada. No se desprende de las resoluciones cuál sería es el daño que ocasionaría la divulgación de esta información. La situación es preocupante además, porque la adquisición de encuestas, su costo y a quién contrata, indudablemente es información que debe ser pública.

ITAel: avances pero persisten incumplimientos

El 27 de setiembre se presentó el informe anual del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL), un instrumento creado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) e implementado por la Universidad Católica del Uruguay que mide la transparencia de los organismos públicos a través de sus páginas web.

A nivel general, los resultados para esta edición son:

- Índice de Transparencia Activa en Línea: 50%
- Índice de Información Obligatoria: 48%
- Índice de Interacción y Participación: 55:%

Se relevaron en total 156 sitios web de organismos públicos. La primera lectura de los datos de este año muestra una tendencia hacia la mejora en los niveles de cumplimiento de transparencia activa.

El total de organismos relevados cumple, en promedio, con el 50% de las obligaciones de transparencia activa que plantea el índice ITAeL. Este resultado significa un progreso de 6 puntos porcentuales respecto a los datos del informe presentado el año pasado.

Todos los grupos de organismos (exceptuando los Municipios, que se miden por primera vez) exhiben para este informe mejores niveles de transparencia respecto a la edición del año pasado:

- Los organismos de Presidencia crecieron de 50% a 54%
- Ministerios de 57% a 64%
- Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de 53% a 71%
- Personas Públicas no Estatales de 50% a 66%
- Organismos de Contralor de 41% a 43%
- Intendencias de 39% a 52%
- Juntas Departamentales de 21% a 23%

Sin embargo, es importante destacar que pese a la observada tendencia a mejorar los niveles de cumplimiento, un grupo de organismos se sigue ubicando en niveles de cumplimiento que consideramos "bajos" o "medios"; éstos son: Juntas Departamentales, Municipios, Intendencias, Organismos de Contralor y Organismos de Presidencia.

Si miramos individualmente a cada organismo, encontramos que de los 156 relevados un 8% exhibe un nivel alto de cumplimiento.

De ellos, quienes muestran cumplimiento por encima del 90% son:

- OSE (92 %)
- Correo del Uruguay (94%)
- Plan Ceibal (94%)
- Banco Central del Uruguay (97%)
- LATU (100%)

El ITAeL está compuesto por dos dimensiones: "Información obligatoria" e "Interacción y participación". El Índice ITAeL es el resultado de la suma de estas dos dimensiones. A partir de cada una de estas dimensiones se construyen dos índices independientes.

La dimensión "Información obligatoria" compendia las obligaciones de transparencia activa que rigen por ley y decreto. Se evalúan aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo, descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros.

El Índice de Información Obligatoria cobra particular relevancia ya que permite evaluar el poder de involucramiento que ha tenido la LAIP (Ley de Acceso a la Información Pública) y su decreto reglamentario sobre los organismos relevados en relación al cumplimiento de la Transparencia Activa. El promedio general para todos los organismos relevados del Índice de Información Obligatoria es de 48%. Este porcentaje significa un aumento en el nivel de cumplimiento de 3 puntos porcentuales respecto a la edición de 2015, y de 6 respecto a los datos de 2013.

Si bien se observa este avance a lo largo de las ediciones del ITAeL, es de notar que, en la medida de que se trata de obligaciones legales en este caso, siguen persistiendo importantes situaciones de incumplimiento.

Observamos que a nivel general, a casi 9 años de aprobación de la LAIP, el nivel de cumplimiento sigue siendo bajo: el 33% de los organismos relevados publicó menos del 40% de información que se le es exigida legalmente.

Los mismos organismos que muestran mejores resultados en el Índice ITAeL son aquellos que también muestran mejores desempeños en el Índice de Información Obligatoria, siendo el LATU, Banco Central del Uruguay, Plan Ceibal, El Correo y OSE aquellos que exhiben cumplimientos por encima del 90%.

La otra dimensión que compone el Índice ITAeL es "Interacción y participación". Este Índice mide los recursos que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos/as para la interacción, de manera de acercarse a la gestión de la organización pública. Se evalúan aspectos como la existencia de servicios de búsqueda en la página, ayuda en la página, otros idiomas disponibles, preguntas frecuentes, entre otros.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sin reglamentación a la vista

El 31 de agosto las organizaciones agrupadas en la Coalición por una Comunicación Democrática reclamaron que el gobierno presente el decreto reglamentario de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que fue sancionada por el Poder Legislativo en diciembre de 2013.

El texto del comunicado fue el siguiente: *La Coalición por una Comunicación Democrática expresa su asombro y malestar por las ideas y venidas del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) respecto al borrador de reglamentación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), puesto a consideración de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual, (ya que este tiene entre su cometidos participar en la elaboración de la reglamentación de la ley).*

El 5 de octubre, el MIEM presentó un borrador de reglamento de la ley ante los integrantes de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA). Sin embargo, el 23 de octubre, el presidente de la comisión en representación del MIEM, informó que el borrador en el que se había comenzado a trabajar no era el documento oficial del Poder Ejecutivo.

A la coalición le causa también asombro que esta comunicación fuera dada por un funcionario y no por el director de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), como correspondería dada la gravedad del hecho.

Hasta la fecha no hemos recibido el borrador de reglamentación con la propuesta definitiva del Poder Ejecutivo.

Los derechos humanos bajo el impacto del sistema de derechos de autor: una puesta al día

Creative Commons Uruguay[1]



Imagen: Cristhian Orta (Corta la bocha), bajo licencia CC BY-SA.

En la publicación de Serpaj "Derechos Humanos en Uruguay: informe 2015", el equipo de Creative Commons Uruguay escribió un capítulo acerca del impacto de la ley de derecho de autor sobre los derechos humanos. En ese texto destacamos, en primer lugar, la importancia de abordar la legislación de derecho de autor desde la perspectiva de derechos humanos, siguiendo el criterio de la Relatoría Especial sobre los Derechos Culturales de la ONU, que en 2014 estudió el impacto de los regímenes de propiedad intelectual para el goce del derecho a la ciencia y a la cultura, y brindó recomendaciones a los Estados.[2] Señalamos que la ley uruguaya 9.739 referida al derecho de autor, que data de 1937, se encuentra en conflicto con las prácticas culturales contemporáneas y afecta injustificadamente el derecho a la educación, a la participación en la vida cultural y a la libertad de expresión. Esta afectación a los derechos humanos se hizo más evidente en los últimos años, principalmente a causa de la generalización del uso de las tecnologías digitales. Mientras que estas tec-

[1] Creative Commons Uruguay es un colectivo sin fines de lucro que promueve la creatividad y el acceso democrático al conocimiento. Forma parte de la red internacional de Creative Commons, que ha desarrollado licencias de derecho de autor del mismo nombre.

[2] Shaheed, Farida. *Políticas sobre los derechos de autor y el derecho a la ciencia y la cultura*. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 24 de diciembre de 2014.

nologías permiten reproducir y distribuir información a bajo costo, facilitando el ejercicio de derechos, la ley criminaliza muchas de las principales prácticas tendientes a ejercerlos.

El jurista argentino Eugenio Zaffaroni, en su obra *Derecho Penal - Parte general*,[3] explicaba ya a principios de los 2000 los problemas que traía la falta de adecuación de las normas de propiedad intelectual a la realidad contemporánea. Debido a los cambios tecnológicos y culturales ocurridos en las últimas décadas, el texto de la ley de derecho de autor pasó a abarcar un ámbito de prohibición inusitadamente amplio. Mientras que en la década de 1930 solo era posible reproducir las obras con recursos técnicos muy costosos, la tecnología permite hoy la copia de obras enteras, o de partes de ellas, prácticamente sin costo. La conducta de reproducir, penada en el texto legal, se encuentra generalizada y, en los hechos, resulta imposible criminalizar a todas las personas que hacen copias para uso personal. Sin embargo, la mayoría de la población incurre cotidianamente en delitos conforme al texto y cualquier persona podría ser criminalizada arbitrariamente. Dado que el ámbito de las conductas criminalizadas es de extensión inusitada y no estuvo previsto en el contexto originario del texto, el resultado es un espacio selectivo de criminalización que alcanza los límites máximos de arbitrariedad. Zaffaroni concluye afirmando que un tipo penal no puede erigirse en instrumento para la criminalización indiscriminada y que la omisión de las instituciones políticas frente a cambios de contexto cultural o tecnológico que alteran la extensión punitiva de un texto legal constituye una renuncia a su función, que no es constitucionalmente admisible. En otras palabras, buena parte de la ley de derecho de autor, incluyendo algunas de sus disposiciones penales, son inconstitucionales.

El ejemplo más obvio de inconstitucionalidad en la ley uruguaya de derecho de autor se puede encontrar en el literal E del artículo 46, que establece:

> El que reprodujere o hiciere reproducir, por cualquier medio o procedimiento, sin ánimo de lucro o de causar un perjuicio injustificado, una obra, interpretación, fonograma o emisión, sin la autorización escrita de su respectivo titular, será castigado con multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 1.500 UR (mil quinientas unidades reajustables).

El artículo 2 detalla qué se entiende por reproducir:

> La facultad de reproducir comprende la fijación de la obra o producción protegida por la presente ley, en cualquier forma o por cualquier procedimiento, incluyendo la obtención de copias, su almacenamiento electrónico -sea permanente o temporario-, que posibilite su percepción o comunicación.

Con este tipo penal y esta definición de reproducción, prácticamente la totalidad de la población uruguaya comete delitos de manera cotidiana. El funcionamiento de Internet implica que, cuando una persona accede a un sitio web desde su computadora, se generan y almacenan copias temporales de los contenidos en el dispositivo local. Al no contar con la autorización por escrito de los titulares de derechos de autor de cada sitio web, todas las

[3] Zaffaroni, Eugenio Raúl *et al*. *Derecho penal - Parte general*. Buenos Aires, Ediar, 2002.

personas que navegan por Internet en Uruguay cometen el delito penal comprendido en el literal E del artículo 46.

Este no es el único ejemplo de inconstitucionalidad. Otro caso es el que se da respecto del préstamo de ejemplares de obras. De acuerdo al artículo 2 de la ley 9.739, el préstamo también es una facultad exclusiva de los titulares de derechos de autor. Por lo tanto, prestar libros, discos o cualquier otro tipo de obras, ya sea de manera pública en una biblioteca o de manera privada entre personas individuales, sin la autorización expresa del titular de derechos, también constituye un ilícito de acuerdo a esta ley.

Los graves problemas ya mencionados, así como muchos otros presentes en el texto de la ley, dejan a todas las personas, en tanto usuarias de obras intelectuales, en situación de precariedad legal e indefensión, estando sujetas a posibles usos arbitrarios de la ley en su contra. Asimismo, se ven vulnerados sensiblemente los derechos a la educación, a la participación en la vida cultural y a la libertad de expresión.

Casos recientes de vulneración de derechos

Un conjunto de casos ocurridos en los últimos años sirven para ilustrar una situación que, aunque por lo general no es percibida como apremiante, suele estallar en casos de abrupta arbitrariedad. A continuación pondremos el foco en algunos de estos casos.

El más notorio en los años recientes afectó el derecho a la educación, cuando en octubre de 2013, una serie de allanamientos policiales a fotocopiadoras cercanas a la Universidad de la República dejaron sin materiales de estudio a miles de estudiantes de la Facultad de Derecho. Las fotocopias son desde hace décadas una de las principales vías de acceso a materiales de estudio. La necesidad de fotocopiar se ve incrementada por el alto costo de los libros,[4] y la disponibilidad de ejemplares en las bibliotecas no alcanza para satisfacer la demanda.

Los allanamientos a las fotocopiadoras dejaron como saldo 32 personas detenidas, decenas de máquinas incautadas y más de 10 locales clausurados. Miles de estudiantes sufrieron dificultades importantes para acceder a los materiales de estudio durante meses. La situación posteriormente se estabilizó, como era previsible, con el desplazamiento de la demanda a otros centros de fotocopiado y a grupos de intercambio en Internet, entre otras formas de acceso informal que complementan las insuficientes vías de acceso legal.

En octubre de 2016 la causa culminó con 14 personas condenadas a 7 meses de prisión por la reproducción y distribución de fotocopias en los centros de fotocopiado.

[4] Rodés, Virginia y Pérez Casas, Alén. *Percepciones, actitudes y prácticas respecto a los libros de texto y al uso de libros digitales en formatos abiertos por parte de estudiantes de la Universidad de la República.* Montevideo, Udelar, 2013.

A comienzos de 2015, otro caso puso de relieve la afectación de la ley de derecho de autor a la libertad de expresión. El 18 de febrero de ese año una jueza penal ordenó la incautación de los equipos informáticos del semanario El Eco, en el departamento de Colonia. La incautación se ordenó ante una denuncia iniciada en agosto de 2014 por la Cámara Antipiratería del Uruguay, un consorcio de representantes legales de empresas multinacionales de software. Dicha denuncia, realizada por el supuesto uso de software privativo sin licencia, derivó en la desproporcionada medida judicial, que fue particularmente grave porque violó la libertad de expresión de un medio de prensa. La incautación de los equipos que gestionaban los trabajadores de prensa amenazó seriamente la actividad normal del periódico. El sindicato de trabajadores de prensa y otras organizaciones sociales realizaron una declaración pública en contra de la medida judicial, reclamando por la violación a la libertad de expresión.[5] Medios de prensa de todo el país apoyaron la declaración y repudiaron la medida judicial. Días más tarde se supo que el denunciante actuó sin la autorización de la empresa de software a la que alegaba representar, por lo cual la causa no derivó en condenas al medio de prensa. No obstante, cabe resaltar que la medida judicial a través de la cual se ordenó la incautación de equipos se apoyó en la ley de derecho de autor. Desde 2003, esta ley considera el software como una obra autoral, y prevé sanciones penales de hasta tres años de penitenciaría e incautación de equipos ante el uso de programas sin licencia. Este ilícito penal tan ampliamente extendido[6] derivó en la existencia de entidades privadas, que, bajo modelos de dudosa legalidad, alegan representar a las empresas titulares de derechos, y, bajo la amenaza de denuncia penal, buscan cobrar "multas" u otros tipos de penalidades para "regularizar" a los infractores. Si bien el caso del periódico El Eco fue el que más notoriedad pública cobró, otros medios de prensa también fueron asediados, así como profesionales y pequeñas empresas de distintos sectores, como arquitectos, diseñadores e imprentas.

A comienzos de 2017, otro caso notorio afectó la libertad de expresión. El 23 de febrero la empresa a cargo de los derechos de Los Pitufos, Estudio Peyos SA, intimó a la editorial uruguaya Índice y a la profesora Silvana Pera, autora del libro de Historia *Uy-siglo XX*, dirigido a estudiantes de sexto año de escuela, a retirar todos los ejemplares de circulación, bajo la advertencia de entablar acciones judiciales en caso de no cumplir la exigencia. El representante de la firma, Juan Eduardo Vanrell, afirmó: "La primera medida es que los ejemplares salgan del mercado, luego vamos a evaluar la cantidad de libros vendidos y los daños que se le ocasionó a la empresa".[7] Semanas después de la intimación, la editorial

---

[5] Declaración disponible en: http://www.apu.org.uy/secretaria-interior/procedimiento-judicial-contra-el-semanario-el-eco-de-colonia-incautacion-de-equipos-dispuesta-por-la-justicia-viola-la-libertad-de-expresion/

[6] Según un estudio de la Business Software Alliance, una cámara empresarial internacional del sector del software dedicada al ejercer presión en materia de propiedad intelectual, en 2015 el 68% del software instalado en Uruguay no contaba con licencia. Ver: *Seizing opportunity through license compliance. BSA global software survey*. Mayo de 2016. Disponible en: http://globalstudy.bsa.org/2016/downloads/studies/BSA_GSS_US.pdf

[7] Uypress. *Pitufos comunistas con leyes capitalistas: piden retirar de circulación el libro*. 24 de febrero de 2017. Disponible en: http://www.uypress.net/auc.aspx?75360

Índice publicó un comunicado informando que eliminó del libro "cualquier mención o referencia a Los Pitufos, ya sea en forma de texto o diseño", para evitar las acciones judiciales.[8]

Los derechos que administra Estudio Peyos SA provienen del autor original de los personajes de Los Pitufos, el dibujante Pierre Culliford, apodado *Peyo*, que falleció en 1992. La empresa realizó la intimación por el uso de una imagen de Los Pitufos en el libro educativo de Silvana Pera, quien usó el ejemplo de Los Pitufos para ilustrar el concepto de comunismo, presente en los programas de estudio de sexto año. La intimación se basó en la ley de derecho de autor, que en nuestro país carece de excepciones para ejercer el derecho a la cita de imágenes, sonidos y obras audiovisuales, una práctica habitual en nuestros días para realizar comentarios, críticas y explicaciones didácticas. El derecho a citar es una de las excepciones al derecho de autor básicas para proteger la actividad educativa, ya que, como explica la autora Raquel Xalabarder, "muchos de los usos que se realizan como parte de la actividad educativa son propiamente citas de obras ajenas".[9]

Más allá de la polémica mediática acerca del libro, desde una perspectiva de derechos humanos debe señalarse con preocupación que una empresa privada haya ejercido una censura directa sobre una obra con la cual tenía diferencias ideológicas. Esta parece ser la única explicación posible de la amenaza legal, considerando que la imagen citada en el libro no competía de forma alguna con la venta de los productos relacionados a los personajes de Los Pitufos, y que lo que se exigió no fue una compensación sino el retiro de la circulación. La falta de ciertas excepciones básicas en la ley de derecho de autor actual permite su empleo para silenciar ideas y obras con las cuales se está en desacuerdo, empleando, entre otros argumentos, el del uso no autorizado de imágenes o pequeños fragmentos de obras a modo de cita.

En los últimos años también han existido amenazas al derecho de acceso y participación en la vida cultural, relacionadas con el inadecuado sistema de derecho de autor. Han sido persistentes las intimaciones y denuncias de la Cámara Uruguaya del Disco y de la Asociación General de Autores del Uruguay (Agadu) contra personas y colectivos sin fines de lucro que contribuyen a la preservación del patrimonio cultural a través de la digitalización y puesta en línea de materiales que se encuentran fuera del mercado. Estas entidades apelan recurrentemente, de manera abusiva, a los mecanismos de notificación y baja de contenidos de las principales plataformas digitales, como YouTube o Facebook. Las grandes plataformas, pertenecientes a corporaciones sujetas a la legislación estadounidense, suelen dar inmediatamente de baja los contenidos sin valorar adecuadamente los descargos de los usuarios denunciados. Lo grave de este tipo de procedimientos es que se establece

[8] Montevideo Portal. *Tras acuerdo legal, quitaron referencia a Los Pitufos en libro escolar*. 27 de julio de 2017. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/Noticias/Tras-acuerdo-legal-quitaron-referencia-a-Los-Pitufos-en-libro-escolar-uc350069

[9] Xalabarder, Raquel. *Los límites a los derechos de propiedad intelectual para fines educativos en internet*. Revista pe.i., n. 29, Madrid, mayo-agosto 2008, pág. 22.

una suerte de justicia privada, donde las plataformas reemplazan al sistema judicial para la determinación y sanción de las infracciones al derecho de autor.

Por otra parte, Agadu realiza habitualmente cobros arbitrarios y desproporcionados por la realización de festivales y otras actividades sin fines de lucro en espacios públicos, y ha llegado a exigir el pago por ensayos de carnaval en la calle. Desde 2015, la Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales (Egeda) también ha comenzado a realizar cobros arbitrarios en espacios públicos y pequeños comercios por la supuesta utilización de obras audiovisuales. La prácticas mencionadas dan cuenta de la debilidad de los mecanismos estatales para fiscalizar a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, así como para corregir y sancionar los abusos que estas frecuentemente cometen.

Las situaciones de vulneración de derechos que hemos presentado no son atribuibles exclusivamente a una falta de actualización de la ley del año 1937. A modo de ejemplo, la redacción del artículo 2, que incluye dentro de las facultades exclusivas de los titulares de derechos tanto a las copias electrónicas temporales como al préstamo de ejemplares de obras, fue incorporada en una reforma del año 2003 a través de la ley 17.616. Esta reforma se realizó con el objetivo de ajustar la ley de nuestro país a las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), uno de los acuerdos del sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC), establecida en 1995. Dicho acuerdo aborda la propiedad intelectual como un asunto vinculado al comercio, cuestión que ha traído a los países miembros de la OMC enormes desafíos para compatibilizarlo con las obligaciones del sistema internacional de derechos humanos. Nuestro país lamentablemente estuvo lejos de realizar la adecuación de la ley de derecho de autor a ADPIC prestando atención a las obligaciones de derechos humanos. La reforma de la ley buscó satisfacer las demandas de las cámaras y entidades sectoriales de la industria cultural. El resultado fue que el texto aprobado en 2003 fue incluso más allá de los cambios exigidos por la OMC. Así, se acentuó el desbalance entre los derechos de los intermediarios y los derechos de los autores y usuarios. Mientras que se amplió el alcance y el plazo de las facultades otorgadas a las empresas titulares de derechos, no se creó ni se adaptó ninguna de las pocas excepciones consagradas en 1937, que quedaron desactualizadas y prácticamente inaplicables. Tampoco se pusieron límites a los contratos de cesión de derechos a través de los cuales en innumerables ocasiones los autores son privados de los beneficios de su trabajo por las empresas intermediarias.

Avances y retrocesos en el proyecto de ley de reforma del derecho de autor

Luego de los allanamientos de 2013 a las fotocopiadoras, el Centro de Estudiantes de Derecho presentó a fines de ese año un proyecto de ley para reformar la ley de derecho de autor, colocando en la opinión pública el debate en torno al derecho a estudiar. El proyecto inicial fue avalado por la firma de 10.000 estudiantes universitarios. Si bien desde algunas cámaras empresariales y entidades recaudadoras se denominó a este proyecto “la ley foto-

copia", en realidad se trataba de una propuesta que amparaba diversas prácticas necesarias para la educación y el acceso a la cultura.

Realizamos a continuación un breve resumen de la historia de este proyecto de ley, que ya lleva cuatro años. El proyecto original proponía añadir nuevas excepciones al derecho de autor. En particular, la excepción de ilustración de enseñanza, diversas excepciones para las actividades de las bibliotecas,[10] la excepción de copia para uso personal y la despenalización del literal E del artículo 46. La iniciativa no llegó a ser tratada por el Parlamento y perdió estado parlamentario con el cambio de administración. En 2015 el mismo proyecto fue presentado nuevamente en el Senado, y legisladores de todos los partidos se comprometieron a tratarlo y aprobarlo. El texto fue analizado cuidadosamente durante casi un año en la Comisión de Educación y Cultura del Senado, recibiendo los aportes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de su Consejo de Derechos de Autor. El resultado del proceso en el Senado fue un proyecto superador, que recogió los reclamos de los estudiantes y de numerosas organizaciones sociales, y añadió la solidez técnica de los especialistas del MEC.

En abril de 2016 el Senado dio media sanción a este proyecto de ley, lo que constituyó un paso adelante hacia la ampliación de los derechos culturales de la ciudadanía, actualizando la ley y corrigiendo algunos de los desbalances añadidos en 2003. Sin embargo, luego de la media sanción, sobrevino la reacción de la Cámara Uruguaya del Libro (CUL) y de Agadu, entidades intermediarias que buscaron imponer la idea de que el proyecto afectaba a la industria editorial y al sector cultural.

Toda ley de derecho de autor debe equilibrar los intereses de usuarios, autores e intermediarios. En ningún país los titulares tienen un monopolio absoluto sobre las obras, dado que el conocimiento es un bien construido socialmente y de utilidad pública. Más aún, el proyecto que recibió la media sanción del Senado incorporó el reconocimiento de nuevos derechos para los autores, como el derecho de hacer parodias, fotografiar y filmar obras expuestas en espacios públicos, citar obras escritas, sonoras, audiovisuales, plásticas y fotográficas, entre otras disposiciones. Lejos de dañar el interés de los creadores, el proyecto apunta a consolidar el derecho de los autores a la libertad de expresión y creación, protegiéndolos de abusos de empresas intermediarias. Todo lo cual lo convierte en un proyecto equilibrado, que sirve para terminar con el atraso que tiene Uruguay respecto de otros países.

Sin embargo, las operaciones políticas de la CUL y de Agadu derivaron en un ámbito de negociación *ad hoc* entre esas entidades y la Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay (FEUU). Por presión de la CUL y de Agadu, de este ámbito de negociación se vieron excluidas otras organizaciones igualmente relevantes en el tema, entre ellas la Uni-

[10] Uruguay es uno de los 21 países que aún no cuenta con ninguna excepción en favor de las bibliotecas. Por más información, ver Crews, Kenneth. *Copyright exceptions & limitations: libraries and archives.* Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_29/sccr_29_presentations.pdf

versidad de la República, la Asociación de Bibliotecólogos del Uruguay, instituciones y colectivos docentes, de investigación y de usuarios de cultura.

Si bien en un principio la CUL y Agadu habían afirmado oponerse únicamente a dos artículos del proyecto aprobado en el Senado (el artículo de copia para uso personal y el que deroga la criminalización de las infracciones sin ánimo de lucro ni de perjudicar al autor), durante la negociación no solamente lograron eliminar esos artículos, sino que desnaturalizaron también la enorme mayoría del resto del articulado referido a educación y a bibliotecas. Lo que resultó de ese ámbito de negociación desbalanceado fue una propuesta que, por efecto de las numerosas restricciones añadidas a casi cada excepción, sería prácticamente inaplicable y dejaría a las bibliotecas, docentes, estudiantes y a toda la ciudadanía casi en la misma situación en que están actualmente. De aprobarse la propuesta acordada entre Agadu, FEUU y CUL, el Parlamento estaría legitimando muchas de las restricciones que en principio buscaba superar.

A modo de ejemplo, atendiendo a que, como ya dijimos, el préstamo bibliotecario es hoy una actividad ilegal en nuestro país, el Senado incorporó una excepción para que todas las bibliotecas puedan prestar todo tipo de obras de manera legal. En cambio, el acuerdo entre Agadu, FEUU y CUL restringe el préstamo únicamente a bibliotecas de instituciones sin fines de lucro y a obras expresadas por escrito, excluyendo libros de fotografías, obras visuales, discos, obras audiovisuales y cualquier otro tipo de materiales que las bibliotecas prestan día a día. Así, mientras que hoy el préstamo es ilegal pero esta ilegalidad cae por la fuerza de la costumbre, en caso de aprobarse el acuerdo entre Agadu, FEUU y CUL se estaría legitimando en 2017 una norma que prohíbe a las bibliotecas prestar todo tipo de materiales excepto textos.

En las comparecencias de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes se hizo notorio el posicionamiento de la Universidad de la República, de la Asociación de Bibliotecólogos del Uruguay y del Poder Ejecutivo, quienes abogaron por no atarse al texto del acuerdo entre Agadu, FEUU y CUL, y por rescatar en la mayor medida posible el proyecto del Senado para su aprobación definitiva. Otras organizaciones sociales se sumaron al reclamo a través de un documento conjunto[11] donde respaldan el proyecto del Senado. También cientos de autores, bibliotecólogos, estudiantes, investigadores, trabajadores y personalidades relacionadas con la cultura enviaron al parlamento una petición en apoyo al proyecto con media sanción del Senado.[12]

En octubre de 2017, tanto el proyecto con media sanción del Senado como el acuerdo entre Agadu, FEUU y CUL se encuentran en tratamiento en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes.

11 El documento puede leerese en: http://www.creativecommons.uy/excepciones-a-la-ley-de-derecho-de-autor-documento-conjunto-de-organizaciones-sociales/

12 Petición disponible en: https://www.todosganamosderechos.org/

Excepción al derecho de autor en beneficio de personas ciegas o con dificultades para acceder al texto impreso

Consideramos relevante incluir en este informe un importante avance para el ejercicio de los derechos culturales. Se trata del decreto 295/017,[13] que reglamenta la excepción al derecho de autor aprobada por el Parlamento en octubre de 2013 en beneficio de personas ciegas o con dificultades para acceder al texto impreso. Esta reglamentación, promulgada el 16 de octubre de 2017 por el Poder Ejecutivo, hace también efectivo el Tratado de Marrakech, firmado por nuestro país en 2013 y ratificado al año siguiente.

Gracias a este decreto reglamentario, miles de personas con dificultades para acceder a obras impresas contarán con mejores posibilidades de acceder a la cultura en igualdad de condiciones con las personas sin discapacidad. Podrán hacerlo a través de bibliotecas digitales como la Biblioteca Digital y Accesible (un proyecto conjunto de la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay y la Universidad de la República) o a iniciativa propia. La normativa permite reproducir, distribuir, adaptar y poner a disposición las obras en favor de las personas beneficiarias, sin necesidad de pedir permiso ni de pagar a los titulares de derecho de autor.

Las personas beneficiarias incluyen a las personas ciegas, con baja visión o con otra discapacidad visual, pero también a personas con otras dificultades para acceder a obras impresas (por discapacidades motrices o intelectuales, o por diferentes tipos de trastornos que afectan la lectura). Este decreto pone las bases para saldar una deuda histórica del Estado con las personas ciegas, un colectivo que sufre una fuerte desigualdad para el acceso a la cultura y a la educación; pero además, beneficia y protege a toda la ciudadanía en la medida en que todas las personas están expuestas a sufrir patologías que dificultan la lectura. Sin ir más lejos, una gran proporción de personas adultas mayores sufren dificultades visuales o motrices que suelen impedirles el disfrute y el derecho de la lectura.

A partir del decreto reglamentario las obras se pueden reproducir y adaptar a audiolibro u otros formatos accesibles para las personas beneficiarias. Los formatos deberán ser abiertos para garantizar el acceso, en consonancia con la ley 19.179 de software libre y formatos abiertos. Además, se creará un registro de obras e instituciones, así como una base de datos pública de las mismas, que facilitará que cualquier persona beneficiaria encuentre las obras que necesita. Del mismo modo, se autoriza la importación y exportación de obras en formatos accesibles, por lo cual las instituciones y personas beneficiarias uruguayas podrán acceder desde repositorios de otros países, así como las personas e instituciones extranjeras podrán acceder a las obras desde repositorios uruguayos.

El objetivo de esta reglamentación, en definitiva, es que cualquier persona con dificultades para acceder al texto impreso pueda tener "un acceso tan viable y cómodo como el de las personas sin discapacidad o sin otras dificultades para acceder al texto impreso". Y todo esto

[13] Decreto reglamentario disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2017

sin tener que recurrir al mercado, que en la enorme mayoría de los casos no satisface las necesidades culturales de las personas con estas dificultades, o no lo hace a un precio razonable.

Oportunidades para seguir avanzando

El Senado dio media sanción a una reforma que, en caso de aprobarse, consagraría excepciones y limitaciones al derecho de autor para contemplar adecuadamente los derechos culturales, especialmente el derecho a estudiar. Asimismo, el Poder Ejecutivo acaba de reglamentar una ley que favorece el acceso a la cultura de las personas ciegas o con otras dificultades para acceder al texto impreso. Pero la discusión normativa debe ir acompañada de políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos culturales.

En este sentido, Uruguay aprobó a principios de 2017 la Agenda Uruguay Digital 2020. Bajo el lema "Transformación con equidad", la agenda incluye, entre otros objetivos, la "creación del Sistema Nacional de Repositorios para compartir y consultar todos los artículos científicos, tesis y libros de textos de producción nacional a nivel universitario".[14] La creación de un sistema de repositorios digitales implica destinar recursos públicos y orientar esfuerzos a garantizar el acceso abierto a la investigación científica nacional y a materiales educativos. Cabe esperar que este esfuerzo se complemente con el impulso a la digitalización del patrimonio cultural que albergan las bibliotecas, museos y archivos públicos, para ponerlo a disposición de la ciudadanía, respetando los derechos autorales, pero haciendo uso del dominio público y de las escasas excepciones contempladas por la ley en favor del acceso a la cultura, la educación y la ciencia.

El derecho de la ciudadanía a participar en la vida cultural, que es de rango constitucional en Uruguay en virtud de los tratados de derechos humanos de los que el país es firmante, implica una responsabilidad por parte del Estado. Nuestro país debe salir de la actual situación desequilibrada en cuanto a legislación en materia de derecho de autor para garantizar a la ciudadanía el goce de sus derechos culturales. Estudiantes y docentes deben poder utilizar materiales de estudio sin verse expuestos a sanciones penales. Las bibliotecas e instituciones culturales deben poder cumplir su misión sin entrar en contradicción con la ley. Las personas que crean obras intelectuales deben poder hacerlo sin dejar de expresar sus ideas para cuidarse de posibles represalias legales. Así como lo ha hecho con la firma, ratificación y reglamentación del Tratado de Marrakech, Uruguay tiene la oportunidad de continuar avanzando con más excepciones al derecho de autor y con más políticas públicas que permitan a las personas ejercer sus derechos a la hora de aprender, informarse y crear. El Estado, en lugar de ser un agente de represión de las prácticas culturales de la población, debe transformarse en un garante de derechos a través de una legislación adecuada al siglo XXI, y en un facilitador de su ejercicio mediante el desarrollo de políticas públicas de acceso a la cultura.

[14] Jackson, Matías. *Nueva Agenda Digital Uruguay 2016-2020.* 23 de enero de 2017. Disponible en: https://www.mjackson.uy/nueva-agenda-digital-uruguay-2016-2020/

serpaj

A la opinión pública: el derecho a la protesta

El derecho a la protesta social es una herramienta indispensable para garantizar y promover una ciudadanía participativa y responsable en la discusión sobre los temas relevantes que hacen a la agenda pública. En particular, este derecho es utilizado por las poblaciones más vulneradas que no pueden acceder a redes o tener contacto con grupos decisores a nivel político. Los Estados deben garantizar los derechos de reunión, petición, expresión y participación.

Asimismo, para estos casos, el abordaje debe ser en un marco de protección de derechos -con un diseño y una planificación específica- distintos a los marcos de intervención policial cotidianos. En este sentido, nos parece adecuada la existencia de un protocolo de intervención acordado y legitimado por otras agencias del Estado y organizaciones de la sociedad civil para construir un dispositivo que respete los estándares establecidos para este tipo de casos.

Estas situaciones no pueden enmarcarse en un "conflicto de derechos", puesto que las manifestaciones son parte de una problemática que opera en algún sector de la población y por lo tanto demanda una respuesta institucional por ello. El Estado debe encontrar una manera acorde en posicionarse para evitar conflictos de violencia, legitimar la expresión social y entenderla como parte de la vida societal, además de canalizar políticamente las demandas que le son planteadas.

Por todo lo antedicho, nos parece totalmente inadecuada la aprobación del decreto[1] por parte del Poder Ejecutivo que proporciona aún mayor discrecionalidad a la agencia policial para desactivar cualquier protesta social sin necesidad de tener el aval del Poder Judicial para hacerlo. Sin un marco de intervención definido desde un enfoque garantista cualquier protesta se convertirá en un campo de vulneración continua de derechos, donde los dispositivos estatales podrán desarrollar prácticas que no se ajustan a los marcos internacionales.

Esta medida se incorpora -junto con otras- a una serie de sentidos que el Poder Ejecutivo le otorga al conflicto social y su abordaje. Se profundiza una política que no respeta las reivindicaciones políticas de los movimientos sociales en tanto criminaliza sus instrumentos de empoderamiento político.

Montevideo, 22 de marzo de 2017

---

1 https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/decretos/03/cons_min_480.pdf



No tan excepcional: estigmatización y criminalización de la protesta en Uruguay

Diego Castro | Victoria Furtado | Andrés Martínez | María Noel Sosa[1]

En los últimos años, y en particular en este 2017, se ha intensificado el uso de algunos mecanismos de deslegitimación de la movilización social que, además de hacer más evidente el distanciamiento entre el gobierno progresista y el movimiento popular, dan cuenta de una cada vez más clara criminalización de la protesta en Uruguay. En las páginas que siguen nos proponemos problematizar este aspecto a partir del análisis de los hechos más relevantes de este año, como la declaración de esencialidad de algunos servicios en respuesta a los conflictos laborales a nivel estatal o el llamado "decreto antipiquete". Nos interesa mirar estos acontecimientos no como hechos aislados, repentinos o recientes, sino como una continuidad con otros elementos que han estado presentes durante todo el período progresista porque han sido parte de su construcción de hegemonía.

[1] Integrantes del colectivo Zur, pueblo de voces (www.zur.org.uy)

Por otra parte, entendiendo la necesidad de mirar con atención la creciente criminalización de la protesta social en toda la región, esbozaremos un abordaje preliminar de las características que esta tiene en nuestro país. Cabe aclarar que cuando decimos criminalización de la protesta nos referimos a una estrategia política que ni incluye ni excluye a la represión. Se trata de diversos modos de deslegitimación de la movilización y protesta social que pueden suponer distintos niveles de judicialización o represión policial o militar. En cualquier caso, se trata de discursos y acciones que impiden, debilitan o frenan la disidencia política y minimizan las expresiones del descontento popular. En general tales procesos se enmarcan en medidas globales de seguridad ciudadana que justifican o establecen un contexto de medidas represivas.

La estigmatización de la lucha social en el país y en la región

La estigmatización y criminalización de la protesta o disidencia no es cuestión de un país o estado en particular, aunque existen importantes diferencias entre ellos. La orientación ideológica del gobierno que administra los aparatos represivos que la llevan a cabo, sean estos liberales, conservadores o progresistas, de derecha o de izquierda, tampoco clarifica mucho la situación. Es posible sostener que no existen excepciones, sino más bien grados y matices, niveles de violencia mayores o menores, sutiles o despiadados. No obstante, todo poder estatalizado estigmatiza y criminaliza en algún grado la disidencia para sostenerse, al igual que para emitir mensajes tranquilizadores a los posibles inversionistas que decidan aterrizar en un u otro territorio. El rol del estado es, principalmente, ser el garante jurídico-político de la acumulación de capital, tarea que necesita ampliar y reproducir para solventar los servicios públicos y su propio funcionamiento por medio de la recaudación. En este marco y para tales fines, las protestas, las disidencias, los y las rebeldes son sencillamente un estorbo.

En América Latina, en el marco del gobierno progresista de Rafael Correa, en Ecuador, se procesó a más de doscientos militantes sociales, la mayoría de ellos indígenas y campesinos. En Brasil, Argentina y Chile se han aprobado leyes “antiterroristas” que posteriormente fueron usadas para criminalizar la protesta social. Además, en Brasil, Dilma Rouseff utilizó en 2013 la misma batería de recursos legales para detener las protestas contra el aumento de tarifas del transporte público y el mundial de fútbol que las implementadas por Michel Temer luego de su destitución. En Bolivia, el gobierno del Movimiento al socialismo (MAS), encabezado por Evo Morales, desconoció a las organizaciones indígenas y campesinas, impulsó la conformación de estructuras paralelas a ellas -creando nuevas o colaborando en la fractura de las existentes- y otorgó el reconocimiento para ser voz legítima y legalizada a estas últimas, que mayormente responden a la línea gubernamental. Al visitar Bolivia, en junio de este año, pudimos constatar un afinado mecanismo de estigmatización y judicialización de la protesta y la disidencia que se sustenta en la manipulación de los mecanismos de consulta popular a las comunidades para instalar proyectos extractivos. Primero se intenta convencer a las comunidades de los impactos positivos del emprendimiento

a través de un discurso modernizador vinculado al desarrollo y al aumento de las fuentes de trabajo. Posteriormente, si la comunidad se opone, se intenta dividirla por variados e ingeniosos medios. Si aun así no se logran los resultados esperados, la judicialización, estigmatización y represión de quienes resisten son los pasos siguientes, tal como ha sucedido con la construcción de carreteras o los proyectos hidroeléctricos[2].

Cuando comparamos la realidad uruguaya con la de estos países encontramos algunas diferencias importantes, pero hay asimismo similitudes. También aquí asistimos a la instalación y repetición de un discurso modernizador y desarrollista que califica de atrasados a quienes se oponen a ciertos proyectos o inversiones, ubicándolos como contrarios a un supuesto progreso que las más de las veces es solo un buen negocio para las trasnacionales. Este discurso se constituye como caldo de cultivo para la estigmatización de los que protestan o disienten, algo que en nuestro país ha sucedido principalmente con los ambientalistas y con los docentes, siendo estos últimos responsabilizados por los problemas de la educación. Si bien este mecanismo es menos violento y judicializador que el empleado en otras latitudes, ha contribuido igualmente al señalamiento de la disidencia y la protesta.

El primer ejercicio de este tipo aplicado por gobiernos progresistas en Uruguay se remonta a los años de mayor conflicto entre la Intendencia de Montevideo y su sindicato, la Asociación de obreros y empleados municipales (Adeom). En aquel entonces, el gobierno municipal desplegó una serie de recursos para deslegitimar la lucha del sindicato, siendo este un proceso en el que intervinieron también otros sectores sindicales que optaron por alinearse y actuar en complicidad con el gobierno, distanciándose de un sindicalismo al que señalaban como híper radicalizado. Un detalle no menor a tener en cuenta es que, en el último tiempo, la estigmatización ha afectado especialmente a aquellos sindicatos donde el estado es patrón (municipio, empresas públicas, educación y salud) pero que no son conducidos por los sectores oficialistas o frenteamplistas del gremialismo. Por otra parte, en el caso de las empresas públicas, los sindicatos resisten actualmente a las acciones privatizadoras del gobierno, defendiendo así las conquistas obtenidas por el movimiento popular ante el avance del neoliberalismo en nuestro país.

Saliendo del ámbito sindical, el desalojo violento de los estudiantes que ocupaban el el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública en setiembre de 2015, en el marco de un importante conflicto por mayor presupuesto para la educación, también marcó un hito en el proceso que estamos describiendo, pues evidenció la disposición del gobierno para ejercer mano dura, haciendo uso de fuerzas policiales de choque para reprimir a estos jóvenes. En junio de este año hubo un nuevo hecho de tensión

---

[2] Nos referimos al conflicto generado a partir del intento del MAS de construir una carretera en el Territorio indígena y parque nacional Isiboro-Sécure (Tipnis), un área protegida que alcanzó ese estatus gracias a la lucha de las comunidades indígenas que habitan la región. También a las resistencias a los proyectos hidroeléctricos El Bala y El Chapete, así como la respuesta a las recientes movilizaciones en Achacachi.

con el movimiento estudiantil dada la infiltración policial en una de las marchas por presupuesto que fue denunciada por varios gremios.

Habiendo presentado este breve panorama, en los dos apartados que siguen nos concentramos en algunos de los hechos más destacados de 2017. Entendemos que su consideración conjunta permite una lectura más profunda que la que habilita el abordaje aislado o caso a caso que suele proporcionar el tratamiento mediático de estos sucesos. Vistos en su globalidad, estos eventos dan cuenta de una intensificación del proceso de criminalización y estigmatización de la protesta social y de una voluntad de aplicar mano dura ante la disidencia.

El decreto "antipiquete", un punto de inflexión

A inicios de este año, el gobierno emitió un decreto que tiene consecuencias directas para las formas de movilización popular que impliquen el desarrollo de actividades en calles y rutas. Mediante el decreto 76/107, del 20 de marzo de 2017, el poder ejecutivo reglamentó el artículo cuatro de la ley número 19.315, relativa al derecho de libre circulación en calles, caminos y carreteras[3]. Esta medida, que pasó a ser denominada por las organizaciones y la prensa como "decreto antipiquete", no tardó en ser aplicada, ya que el 23 de marzo fueron detenidos tres trabajadores del Sindicato único de transportistas de carga y ramas afines (Sutcra) durante la realización de una asamblea en la ruta en Conchillas, Colonia.

Entre tanto, las organizaciones sociales y los organismos de derechos humanos pronunciaban su rechazo al decreto. En un comunicado del 22 de marzo, Serpaj señalaba que el decreto "proporciona aún mayor discrecionalidad a la agencia policial para desactivar cualquier protesta social sin tener el aval del Poder Judicial para hacerlo. Sin un marco de intervención definido desde un enfoque garantista cualquier protesta se convertirá en un campo de vulneración continua de derechos, donde los dispositivos estatales podrán desarrollar prácticas que no se ajustan a los marcos internacionales. Esta medida se incorpora "junto con otras" a una serie de sentidos que el Poder Ejecutivo le otorga al conflicto social y su abordaje. Se profundiza una política que no respeta las reivindicaciones políticas de los movimientos sociales en tanto criminaliza sus instrumentos de empoderamiento político"[4]. El mismo día, una declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo informaba que en ningún caso puede detenerse a las personas por manifestarse pacíficamente y que es necesario el control judicial previo para brindar las garantías del caso[5]. Asimismo, el 30 de marzo varios sindicatos presentaron un recurso de revocación

[3] Texto completo del decreto 76/ 2017 disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/76-2017

[4] Serpaj. Comunicado a la opinión pública. 22 de marzo de 2017. Recuperado de: https://1.bp.blogspot.com/-K8VxXqMsD_E/WNPIYY9hcEI/AAAAAAAB_bs/pxGNJ7fYvvocW632WhHpD0AjvjH6OATfQCLcB/s1600/1.jpg

[5] Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Comunicado respecto del decreto 76/017. 20 de marzo de 2017. Recuperado de: http://inddhh.gub.uy/declaracion-de-la-institucion-nacional-

del decreto[6]. El 6 de abril se realizó una marcha desde la explanada de la Universidad hasta la Torre Ejecutiva con la consigna "No al decreto represivo. Las calles son del pueblo", convocada por la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU).

Tal como señalábamos desde Zur en ocasión de conocerse el decreto, siempre es caprichosa la identificación de momentos clave en la disrupción de los procesos sociales, pero no cabe duda de que este fue un punto de inflexión[7]. La aprobación de una medida que da autonomía a la policía para reprimir protestas sociales solo puede ser leída como un giro conservador del progresismo uruguayo, aunque para muchos el principal quiebre con la propia narrativa de fuerza política de izquierda había estado marcado por la declaración de esencialidad de los servicios educativos prestados por el estado en 2015. A un año y medio de aquel gran conflicto por presupuesto educativo, y en un año que se preveía estaría marcado nuevamente por las reivindicaciones de muchos sindicatos y organizaciones en torno a la distribución del presupuesto público, este camino fue consolidado en 2017.

Pese a no estar dicho expresamente, la resolución abre la puerta a la militarización de la represión en las vías de circulación internas del país, algo que no tiene antecedentes en Uruguay desde el período comprendido entre 1968 y 1973, cuando los gobiernos autoritarios establecieron las medidas prontas de seguridad que antecedieron al golpe de estado. Lo más preocupante es que se prescribe la interposición de una disposición judicial previa a la intervención de las fuerzas represivas, resguardo que garantiza, entre otras cosas, que la represión no se desencadene arbitrariamente por el accionar independiente de la policía. Se establece que el Ministerio del interior "deberá dar cuenta en forma inmediata a la Justicia de la intervención referida", pero esto puede hacerse luego de que la "intervención" ya fue o está siendo realizada. Por otra parte, el artículo cuarto del decreto aclara que su aplicación no afectará el derecho a huelga, reconocido en la Constitución de la República. Y aunque esto pudo haberse leído en un primer momento como una señal hacia las organizaciones y movimientos que desbordan las estructuras sindicales, como el movimiento de mujeres o los ambientalistas, lo cierto es que las primeras aplicaciones del decreto evidenciaron que las protestas de los trabajadores sindicalizados también están comprendidas.

---

de-derechos-humanos-y-defensoria-del-pueblo-inddhh-respecto-al-decreto-no-762017-de-20-de-marzo-de-2017/

6 El pedido de revocación fue firmado por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (Fenapes), la Asociación de Docentes de Educación Secundaria (ADES), la Unión Ferroviaria, la Asociación de Funcionarios Postales del Uruguay (AFPU), el Sindicato Único de Gastronómicos y Hoteleros del Uruguay (Sughu), la Agremiación Federal de Funcionarios de la Universidad de la República (Affur), la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (Adeom), la Unión de Funcionarios del Codicen (UFC), el Sindicato Único de Automóviles con Taxímetros y Telefonistas (Suatt) y la Unión de Trabajadores del Hospital de Clínicas (UTHC).

7 Ver *Punto de inflexión*, Zur, 27 de marzo de 2017. Disponible en: http://zur.org.uy/content/punto-de-inflexi%C3%B3n

Esencialidad, la medida predilecta[8]

La declaración de esencialidad es una medida contenida en la ley 13.720, promovida en 1968 por el gobierno de Jorge Pacheco Areco en el marco de una fuerte crisis económica y una creciente represión. En la misma se creaba la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos, estableciéndose que ese organismo podría indicar qué servicios se consideran esenciales y "deberán ser mantenidos por turnos de emergencia, cuya interrupción determinará la ilicitud de la huelga o el *lock out* en su caso". El artículo sobre esencialidad de esta ley es uno de los dos que todavía siguen vigentes y desde el retorno la democracia fue utilizado reiteradas veces por los gobiernos de derecha. Durante el primer gobierno de Julio María Sanguinetti se aplicó siete veces, la mayoría de ellas en organismos públicos,[9] y en el segundo dos veces[10]. Luis Lacalle usó la medida ocho veces[11] y Jorge Batlle dictaminó la esencialidad en cinco ocasiones.[12]

También durante los gobiernos del Frente Amplio el uso de la esencialidad ha estado presente. Durante el primer mandato de Tabaré Vázquez se recurrió a la esencialidad en tres ocasiones: una vez para los servicios regulados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y dos para los controladores aéreos. El gobierno de José Mujica declaró esenciales los servicios de la Intendencia de Montevideo, de las empresas de recolección, transporte y procesamiento de residuos hospitalarios y, en tres oportunidades, de los trabajadores de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), totalizando cinco casos. Antes de 2017, el actual gobierno de Tabaré Vázquez había aplicado ya decretos de esencialidad a tres centros del Sistema de responsabilidad penal adolescente y a los servicios de cocina del Hospital Pereira Rossell, aunque seguramente el caso más recordado sea huelga de los maestros en 2015. Ante una escalada de la conflictividad sindical en la órbita de la educación pública, Vázquez estableció por decreto la esencialidad de los servicios educativos prestados por el Estado (enseñanza primaria, secundaria y terciaria), lo que necesariamente implicaba la eliminación del derecho a huelga para ese grupo de personas. Finalmente el decreto no fue aplicado, pero sirvió como elemento de presión en la disputa por aumento presupuestal, desviando el foco de atención de una demanda por más recursos para la educación a una demanda por eliminar la esencialidad.

[8] Una versión preliminar de este apartado fue publicada en el artículo Acá mando yo, Zur, 28 de agosto de 2017. Disponible en: http://zur.org.uy/content/ac%C3%A1-mando-yo

[9] Dirección general de seguridad social, Administración nacional de servicios de estiba (en dos oportunidades), Dirección nacional de aduanas, Administración nacional de combustibles, alcohol y portland (Ancap) y Compañía uruguaya de transportes colectivos SA (Cutcsa). También se aplicó durante un conflicto de los trabajadores de la Asociación Española, ocasión en la que el gobierno convocó a una votación secreta de los trabajadores con el objetivo de levantar la ocupación y la huelga.

[10] Unidad Coronaria Móvil (UCM) y Ministerio de ganadería, agricultura y pesca (MGAP).

[11] Dirección Nacional de Aduanas y Ancap (en dos ocasiones cada una), Cutcsa, Administración nacional de estiba, Correo uruguayo y Compañía del gas.

[12] Controladores aéreos, hospital Pereira Rossell, UCM, MGAP y Ministerio de salud pública.

En 2017 el uso de esta medida para limitar el accionar de los sindicatos fue especialmente significativo. La esencialidad fue declarada en el marco de los conflictos desarrollados por los trabajadores del Instituto Nacional de Meteorología (Inumet), de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Ancap) y de ASSE, aplicándose tres veces en un mismo año.

El primer decreto de esencialidad de este año fue para los servicios de Inumet en febrero. El sindicato de trabajadores de este organismo tenía previsto realizar paros que implicaban no emitir pronósticos meteorológicos generales y suspender por dos horas de la emisión de informes a los servicios aeronáuticos, medida que afectaba a los vuelos comerciales. Esto se daba en el marco de un conflicto salarial por partidas adeudadas del año 2016 y por las inequidades salariales derivadas del no reconocimiento de algunas tareas que los trabajadores realizan. La declaración de esencialidad se emitió frente a la decisión de los trabajadores de parar, impidiendo que la medida fuera llevada a cabo.

En junio, el Poder Ejecutivo resolvió aplicar la esencialidad a los trabajadores de Ancap, quienes desarrollaban un conflicto para evitar la privatización del servicio médico del ente que pasaría a ser adjudicado a la Asociación Española. Este servicio, además ser una conquista de los trabajadores, permitía una atención médica especializada en relación a las enfermedades laborales propias de su tarea. En este marco, habían resuelto no realizar horas extras, lo que perturbó el abastecimiento de combustibles. Tanto trabajadores como autoridades reconocieron la responsabilidad del ente por las deficiencias de un sistema de distribución de combustibles que se sostiene con la realización de horas extras. Pero aun así la esencialidad fue aplicada, esta vez sin sustento jurídico ni administrativo, ya que los trabajadores no interrumpieron sus labores en ningún momento.

En el caso de ASSE, los trabajadores nucleados en la Federación de Funcionarios de Salud Pública habían tomado medidas mientras se desarrollaba la negociación por salarios en la Dirección Nacional de Trabajo, ocupando cinco centros asistenciales, lo que incluía al Patronato del Psicópata. En respuesta a estas ocupaciones, el 10 de agosto el presidente Tabaré Vázquez firmó un decreto de esencialidad de las unidades asistenciales y los servicios de apoyo de Asse. Ante esto, se levantaron las ocupaciones de los centros de salud pero se mantuvo la ocupación del Patronato del Psicópata, ya que los trabajadores alegaban que es una comisión honoraria independiente de Asse y por ende no estaba comprendida en el decreto. Finalmente, el centro fue desocupado dada la amenaza del gobierno de que los trabajadores no podrían cobrar a tiempo su salario porque las tareas administrativas necesarias no podrían llevarse a cabo si se mantenía la ocupación.

En este contexto, el 11 de agosto la mesa representativa del Pit-Cnt resolvió hacer un paro general parcial contra el uso de la declaración de esencialidad por parte del gobierno, medida que se concretó el 23 de agosto bajo la consigna: “Contra el decreto abusivo de esencialidad, lo esencial es avanzar en los cambios”.

En el marco de este debate, la ausencia de una definición legal clara en la normativa del país acerca de cuáles son los servicios esenciales ha provocado que algunas voces pidan su regulación para evitar los denunciados abusos por parte de los gobiernos. Sin embargo, esta idea desconoce que la esencialidad es y fue concebida como una herramienta para romper huelgas y exacerba la confianza en una legalidad que pocas veces es benévola con los sectores populares.

El repaso que acabamos de presentar evidencia como el mecanismo de la esencialidad, que implica ya no solo la estigmatización sino también la sanción y posible judicialización de los trabajadores que protestan, ha sido utilizado casi en la misma medida por los gobiernos progresistas que por los gobiernos neoliberales o de derecha. El Frente Amplio ha hecho de la negociación colectiva y la restitución de los consejos de salarios una de sus banderas, pero al mismo tiempo parece estar decidido a romper aquellas huelgas que señalan las limitaciones de su accionar gubernamental. El recurso de la esencialidad, junto con el decreto del gobierno de Mujica que reguló las ocupaciones de los lugares de trabajo[13] y el reciente decreto "antipiquetes" de Vázquez, se aplica en un escenario mayor movilización social, que no presenta ni el auge económico de la década anterior ni la fresca esperanza de una reciente llegada al gobierno del Frente Amplio. Su uso sistemático tiene la intención de dar una señal clara a los trabajadores, aleccionando mediante la amenaza de que si se lucha por mejorar las condiciones laborales y salariales el riesgo es recibir sanciones o perder el empleo. Entre tanto, a los empresarios se les dice que se van a respetar las normas y garantizar las condiciones para la reproducción de su capital. Nada nuevo en la historia de la lucha de clases, pero es llamativo tratándose de un gobierno que pregona la ampliación de derechos para las grandes mayorías.

Reflexiones finales

El consenso instalado por la hegemonía progresista ha supuesto hasta ahora la estigmatización y deslegitimación de quienes lo interpelan. El ataque a aquellos que disienten con el modelo, ya sea por cuestiones ambientales, de derechos humanos o en términos de recursos económicos, vía salarios y presupuesto nacional, también es un recurso utilizado por los gobiernos progresistas. Como toda lógica dominante, el consenso instalado marcó los límites de lo posible, siendo las demandas y protestas que los excedían apaciguadas con diversos recursos legales y con niveles variables de uso de la violencia directa, resguardo último de todo proyecto de dominio.

En nuestro país, los decretos de esencialidad y "antipiquetes" han sido los recursos más utilizados recientemente, intensificándose un proceso que ya había sido puesto en marcha mediante variados mecanismos de estigmatización y deslegitimación de la lucha social. El objetivo preferido del orden en este último tiempo son los ambientalistas, los educadores,

[13] Decreto 354/2010. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/354-2010

las feministas y, en menor medida, los empleados públicos. La insuficiencia y precariedad de los recursos destinados a los servicios públicos, fundamentalmente en salud y educación; la creciente privatización de algunos sectores de las empresas públicas; la subordinación al modelo extractivista, con fuertes impactos sobre la calidad del agua; los beneficios extraordinarios a la inversión extranjera; y el aumento de la violencia contra las mujeres han despertado protestas que desafían los límites del consenso progresista. Para estos casos, la respuesta ha sido o bien incluir parcialmente las demandas, subordinándolas a los intereses del consenso, o bien intentar deslegitimarlas mediante la estigmatización.

Nos interesa señalar que este consenso está enmarcado en el paradigma extractivista, que no solo supone un modelo económico sino también una forma particular de regulación política y social. En países donde este modelo parece estar más avanzado se ha comenzado a hablar de "régimen político del extractivismo" para referirse a esta configuración que, a la vez que expropia riquezas, despoja de las capacidades políticas para incidir en los asuntos públicos. En los territorios donde este modelo se intensifica rige un estado de excepción permanente donde la criminalización se presenta de diversos modos y con distintos matices, pero siempre de manera creciente. En Uruguay no se han presentado todavía casos extremos o continuos de judicialización o represión, pero los casos aislados, la creciente estigmatización de la protesta y el reiterado uso de mecanismos de contención de la lucha social, como los que hemos presentado en estas páginas, así como la tendencia a nivel regional deben advertirnos sobre los caminos que se están pavimentando. Con este aporte esperamos haber colaborado a la reflexión en ese sentido.

La mirada de los mecanismos de vigilancia sobre la situación de la niñez y adolescencia en Uruguay

Entre el discurso de lo políticamente correcto y el contradictorio accionar estatal

Dr. Juan Fumeiro[1]

Han transcurrido 28 años de la aprobación por la Asamblea General de la ONU, de la Convención de los Derechos del Niño, el instrumento de Naciones Unidas que obtuvo la más rápida adhesión de los estados para su ratificación y entrada en vigor. Este hecho histórico y sin precedentes, fue debido a la necesidad manifiesta de la comunidad internacional, de contar con un instrumento amplio sobre los derechos del niño que tuviera efecto vinculante; ya que los informes sobre las graves violaciones de derechos humanos sobre este sector de la población, sometido a alta tasas de mortalidad, infantil, cuidados sanitarios deficientes, y limitadas oportunidades de educación básica, sumado a los relatos sobre abuso o explotación en la prostitución o trabajos nocivos, privación de libertad, refugiados o víctimas de conflictos bélicos, llamaban la responsabilidad de los estados.

A efectos de monitorear el cumplimiento de las obligaciones que asumen los estados al ratificar el tratado, la Convención cuenta con un órgano de Vigilancia llamado Comité de los Derechos del Niño, integrado por expertos de diversas disciplinas, entre ellas la justicia penal juvenil, la labor social, el periodismo y la labor a nivel gubernamental y no gubernamental y los estados partes deben rendir informes periódicos a efectos de comunicar sus avances en su implementación[2].

El Estado uruguayo a nivel mundial, es reconocido por el apego al derecho internacional y elogiado por el calificado trabajo a nivel de Naciones Unidas, protagonista en las misiones, tanto en Ginebra como en Nueva York. De igual forma las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel preponderante en impulsar cambios a nivel internacional. Por ejemplo, en el año 2016, Defensa de los Niños Internacional y otras organizaciones, propusieron a Naciones Unidas un estudio global sobre niños y adolescentes privados de libertad, en virtud de la necesidad de conocer las condiciones de institucionalización y las vulneraciones de derechos. El mismo fue aprobado.

En este marco en junio del presente año, Uruguay recibió la visita de Jorge Cardona, miembro del Comité de los Derechos del Niño, quien invitado por la autoridades nacio-

---

1 Presidente. DNI – Uruguay,Miembro del Consejo Ejecutivo de DNI Internacional

2 Artículos 43 y 44 de la Convención de los Derechos del Niño

nales y Unicef, realizó una ronda de visitas, entrevistas y conversatorios con actores de los distintos poderes del estado y miembros de la sociedad civil.

En su recorrida y acompañado (en ocasiones) por representantes del Comité de los Derechos del Niño del Uruguay, UNICEF, Cancillería y la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) Jorge Cardona se entrevistó con autoridades de Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio de Economía y Finanzas, centros del INAU y de INISA, donde se encuentran niños institucionalizados y privados de libertad, entre otras instituciones y públicas y privadas.

En cuanto al Sistema de Justicia Penal Juvenil, visitó tres centros de INISA: Centro de Ingreso, Estudio, Evaluación y Derivación (CIED), Centro de Medidas de Contención (CMC) y el Centro de Internación Adolescente Femenino (CIAF). Respecto al CIED, Cardona observó que las condiciones son inaceptables y debería ser cerrado en forma inmediata, allí los adolescentes duermen en el piso y están encerrados todo el día, su diseño no es adecuado, está mal construido porque prevalece una estructura carcelaria y allí es imposible trabajar la rehabilitación. En cuanto al Centro de Medidas de Contención (CMC) entre otros aspectos, observó que los adolescentes estaban medicados. En cuanto al Centro Femenino (CIAF), reconoció algunas mejoras, sin perjuicio de subrayar que sigue teniendo deficiencias[3].

En la misma línea, se refirió a la situación de los 464 niños y adolescentes que están en conflicto con la ley, de los cuales solo 124 tienen medidas alternativas a la privación de libertad.

En cuanto a su pasaje por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, manifestó su preocupación por la regresión legislativa y sobre la reforma en curso del proceso penal juvenil, manifestó la inconveniencia de mantener la privación de libertad preceptiva establecida en la Ley 19.055, recordando al cuerpo legislativo que la Convención de los Derechos del Niño, determina la obligación de los estados de establecer un Sistema de Justicia Penal Juvenil diferenciado al de los adultos, teniendo en cuenta su condición de persona en desarrollo y que la privación de la libertad deberá ser siempre la última medida. A la vez, en términos presupuestales, cuestionó al Ministerio de Economía y Finanzas, de no habilitar los recursos presupuestales a efectos de dotar al INISA de recursos suficientes para realizar una gestión medianamente aceptable.

Finalizada su visita, en un conversatorio organizado por la autoridades públicas y Naciones Unidas con participación de la sociedad civil, el representante de Naciones Unidas reconoció los avances en muchas áreas vinculadas a la niñez y la adolescencia del estado uruguayo, así como también resaltó los debes y entre ellos manifestó, la falta de avances en la reducción de la pobreza infantil, ya que desde 2014 el nivel de pobreza se mantiene en

3 http://www.subrayado.com.uy/noticias/68259/experto-de-onu-visito-a-menores-recluidos-uruguay-vive-de-espalda-al-tema

torno al 18% y afecta principalmente al sector de menor franja etaria, esto es la niñez ya adolescencia.

Cardona, también manifestó su preocupación por otros aspectos de la situación de Uruguay, señalando que, si bien existen avances, todavía queda mucho por hacer. En ese sentido, el relator apuntó que el gran reto que tiene por delante el estado uruguayo, es generar un cambio de mentalidad social, generar una conciencia social y que la sociedad asuma que los niños son responsabilidad de toda la sociedad en su conjunto y no de los padres solamente.-

En ese sentido expresó: "Lo que hay que conseguir es una concientización de que efectivamente el niño y adolescente son sujetos de derecho, porque a veces se nos olvida que los niños no son los ciudadanos del futuro sino que son ciudadanos hoy y que la sociedad tiene la responsabilidad de garantizar esos derechos", apuntó el miembro del OHCHR[4].

Por otra parte, reconoció el avance en cuanto a una agenda de derechos impulsada por la Institución Nacional de Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social, pero remarcó la falta de una "Secretaría Ejecutiva" que permita la articulación entre las distintas agencias del estado; en el mismo sentido, los distintos relatores tanto de ONU como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que han visitado el país, cuestionaron la inconveniencia de dejar en manos de un solo organismo (INAU), la rectoría de las políticas públicas de la niñez y la adolescencia, ya que la implementación de estos derechos, deben ser asumidos transversalmente por todos los órdenes del estado. De esta manera, Rosa María Ortiz como Relatora de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, subrayó la necesidad de fortalecer al Consejo Nacional Consultivo del Código de la Niñez y la Adolescencia, dotándolo de institucionalidad y presupuesto a efectos de consolidar un espacio de articulación interinstitucional, que permita efectivizar los derechos reconocidos en la Convención[5].

Jorge Cardona también cuestionó que en Uruguay hay 4.000 niños institucionalizados en hogares de INAU y que 500 son menores de 5 años, expresando que, en un país de renta alta como Uruguay, esta situación no es moralmente aceptable.

Siendo que el informe de Cardona reconoce avances en aspectos institucionales y en cuanto a políticas públicas, por otra parte, se evidencian debes e incluso inobservancia de la normativa internacional, dejando en claro tanto a nivel legislativo como judicial, una clara regresión y falta de un control de convencionalidad en su accionar.

A vía de ejemplo podemos mencionar la reforma legislativa del Código de la Niñez y la Adolescencia en cuanto al proceso penal, que termina agravando la situación de los adolescentes, aumentando el plazo de las medidas cautelares de 90 días a 150 y la privación

4 https://www.efe.com/efe/cono-sur/sociedad/comite-de-onu-recalca-la-necesidad-conciencia-social-sobre-ninez-en-uruguay/50000760-3309807

5 http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/098.asp

de libertad preceptiva para algunos delitos, mientras que, para los adultos, estas medidas se podrán aplicar únicamente en situaciones donde exista peligro de fuga o frustración de la prueba.

Esta situación que incrementa los índices de prisionización, uno de los más altos a nivel regional, habrá de generar mayor hacinamiento, vulneración de derechos y lejos de contribuir a la composición del conflicto social, aumentará significativamente la violencia estatal, propia de los estados policiales.

La evidente contradicción, entre el posicionamiento internacional del estado uruguayo con su accionar interno, seguramente lo expondrá a riesgo de responsabilidad internacional, por legislar en contravención con los tratados de derechos humanos ratificados por el país.

Resulta altamente preocupante que el estado uruguayo, lejos de atender a los especialistas en la materia y las recomendaciones de los mecanismos internacionales de supervisión, a los cuales el estado uruguayo libremente adhirió, legisle en función de una demanda ciudadana, que construida en base a un falso imaginario social, lejos de aportar a resolver el conflicto social, determina una regresión, donde el peso de la ley penal continúa recayendo sobre los sectores más vulnerables y desprotegidos de nuestra sociedad: su niñez y adolescencia.

El tratamiento de los cuerpos en el encierro

Suicidios en el Sistema Carcelario Juvenil

En los primeros diez meses de este año, dos adolescentes varones se autoeliminaron en dependencias relacionadas con la ejecución de medidas de infracción penal adolescente. Tenían 15 y 16 años. Uno de los suicidios ocurrió en mayo en el centro carcelario juvenil "Desafío" ubicado en la ciudad de Montevideo[1]. El otro sucedió en una dependencia policial del departamento de Treinta y Tres, durante el mes de marzo, mientras el adolescente -bajo responsabilidad del *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (*INAU*)- esperaba ser trasladado a los centros del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA).[2] Hasta el momento no se conocen públicamente las investigaciones por estos dos hechos.

Uno de cada diez adolescentes (11,6%) manifestó haber transitado intentos de autoeliminación[3], según la encuesta que integra el informe *"Salud y Enfermedad en condiciones de privación de libertad. Diagnostico Epidemiológico"*[4]*,* editado en el año 2016. Lamentablemente no se registra el dato desagregado por género. A su vez, en una comparación realizada entre el total de las personas privadas de libertad (adultos y adolescentes, hombres y mujeres) con la tasa de suicidio en la población uruguaya, "*se afirma que hay* [en el encierro] *una probabilidad de suicidio 21 veces mayor a la observada en la población general."*[5]

"Todo orden social produce y reproduce un orden corporal específico", afirma Frigon.[6] Si bien los universos de adultos y de adolescentes, y respectivamente de varones y mujeres, tienen dinámicas propias, el encierro tiene líneas que lo constituyen desde su totalidad. Mientras que en la sociedad se hace morir y se hace vivir, en la cárcel se deja vivir y se deja morir.

---

1 https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/5/se-suicido-otro-adolescente-en-un-centro-del-inisa-el-organismo-deslinda-responsabilidad/

2 http://www.carve850.com.uy/2017/04/17/inau-investiga-suicidio-de-adolescente-recluido-en-treinta-y-tres/

3 http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publications&alias=490-diagnostico-epidemiologico-libro-0&Itemid=307: Pág, 13. Los datos cuentan para el año 2015.

4 Este estudio se realizó en el marco de "Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y a la mejora de las condiciones de vida y de reinserción —socioeconómica de las personas privadas de libertad" llevado adelante por la OPS y la OMS en articulación con OPP financiando por la Unión Europea. http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publications&alias=490-diagnostico-epidemiologico-libro-0&Itemid=307

5 Ibid. Pág,

6 FRIGON, Sylvie. 2000. "Cuerpo y encierro". Travesías, Nro 9: 11-43.

Ante discusión del proyecto de reforma para incorporar al proceso penal adolescente el modelo acusatorio

Ielsur a la opinión pública

Montevideo, 17 de octubre de 2017

En momentos en que la Cámara de Diputados discute el proyecto de reforma para incorporar al proceso penal adolescente el modelo acusatorio, IELSUR quiere expresar lo siguiente:

1- Sorprendentemente, desde ámbitos oficiales se anunció que el nuevo CPP (Código del Proceso Penal) no fue puesto en práctica en la fecha anunciada debido a la incompatibilidad que presenta con el CNA (Código de la Niñez y la Adolescencia). Por ello, el Senado en un primer momento aprobó una propuesta de armonización del CNA al proceso penal acusatorio, presentada con la firma de todos los partidos políticos.

2- Resulta curioso el motivo esgrimido para posponer la implementación del CPP en el proceso penal de adultos que, por un lado, una vez más deja al descubierto el trillado recurso de asociar los problemas de seguridad en Uruguay con la responsabilidad de los adolescentes. Y es llamativo también, porque su punto de partida es una premisa falsa, que afirma que en el proceso infraccional adolescente los principales problemas se originan en que no hay sistema acusatorio.

3- El proceso de adolescentes tiene problemas, sin ninguna duda, pero no de la magnitud de los problemas del sistema inquisitivo de los adultos. No hay adolescentes sin condena; el plazo máximo de una cautelar de 90 días en la mayoría de los casos no se cumple (porque en el entorno de los dos meses y medio se dicta una sentencia condenatoria o absolutoria); la presencia de la defensa es garantizada por la norma desde el momento de la detención, contrariamente de lo que ocurre en el proceso de adultos. Las particularidades mencionadas ilustran aspectos en los cuales la legislación procesal actual de adolescentes es más garantista que lo que se propone aprobar.

Hace un tiempo fue difundido un informe interno del Poder Judicial (informe Cavalli: http://www.180.com.uy/articulo/54580_constataron-errores-en-actuaciones-judiciales-a-menores), que señalaba que en los Juzgados del interior del país se vulnera-

ban garantías fundamentales del proceso instituido en el CNA -como la presencia de la defensa-, al aplicarse normas del proceso penal de adultos. En ese sentido, la reforma del proceso penal adolescente a consideración de la Cámara de Representantes, más que el reflejo de una preocupación por el proceso acusatorio para dotar de garantías a los adolescentes, supone conferir respaldo legal a aquellos jueces que no aplicaban las garantías del proceso establecido en el CNA.

4- A su vez, el proyecto a estudio torna más gravosa la situación de los adolescentes si lo comparamos con lo establecido en el CPP para adultos, donde la prisión preventiva no se establece como regla, sino que solo podrá ser dispuesta en caso de frustración de medidas probatorias, peligro de fuga o peligro de la integridad física de la víctima. Asimismo, el proyecto a estudio en materia de adolescentes aumenta el plazo de detención preventiva que hoy rige (pasándolo de 90 días a más de 100), violando con ello principios fundamentales de la Convención sobre Derechos del Niño. Además, se eliminan beneficios -como la libertad anticipada- expresamente previstos para los adultos en el nuevo CPP, haciendo más gravosa la situación de los adolescentes.

5- No deroga las leyes represivas que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas le recomendó en su documento del año 2015 al Estado Uruguayo, debía hacer.

6- Si la intención legislativa es mejorar el proceso penal adolescentes, nos preguntamos: ¿Por qué siguen manteniendo en el interior del país la doble competencia –penal y adolescentes- en juzgados de adultos? ¿Por qué la segunda instancia se mantiene en juzgados de familia? ¿No es que quieren mejorar el proceso? ¿Por qué no se refuerza la defensa para que cumpla un rol relevante en el proceso?

7 – Lo que se conoce como "derecho penal juvenil" es una construcción específica que parte de una primera constatación: el adolescente no es un adulto. A partir de esa asunción deben realizarse las adecuaciones normativas y procesales correspondientes, reconociendo especificidades en virtud de grado de desarrollo del adolescente. No es eso lo que ocurre en el proyecto a estudio parlamentario, que es un calco -por momentos más duro- del proceso penal de adultos.

Una vez más los adolescentes pierden, y también pierde el país la oportunidad de un debate que enriquezca y fortalezca las garantías de los adolescentes en el marco de un proceso penal.

Los actores que comparecieron ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas como parte de la delegación oficial propusieron esta reforma, y han instalado un problema grave que, en lugar de honrar los estándares de derechos humanos, retrocede en su implementación.

Nunca como antes en la historia del país los adolescentes han sido criminalizados como ahora, pese a que triunfó electoralmente no bajar la edad de imputabilidad penal.

¿Es posible cuidar sin encerrar?

Niñas, niños y adolescentes institucionalizados por protección y el derecho a vivir en familia

Pablo Domínguez Collette | Diego Silva Balerio[1]

Uruguay mantiene un sistema de protección con una alta tasa de niños, niñas y adolescentes internados en hogares, como respuesta a la pérdida temporal o definitiva de los cuidados de sus familias. En noviembre de 2016, los datos del Sistema de información para la infancia (SIPI) indican lo siguiente:

Vida en ámbito residencial institucional		
En residencias	3146	3719
Cuidadoras de primera atención, de urgencia y hogares de alternativa familiar	573	
Vida en ambiente familiar		
Familia ajena	145	1880
Familia ampliada	83	
Familia extensa	696	
En contexto familiar con acompañamiento de equipo de residencias	956	
Total de niños, niñas y adolescentes atendidos por el sistema de protección de tiempo completo		5599

Elaboración propia en base a datos del SIPI de noviembre de 2016

La excepcionalidad de la internación y la promoción de derecho a vivir en familia no están garantizados para los niños y adolescentes uruguayos. De hecho, **el ratio es que cada 2 (dos) niños y adolescentes en un dispositivo de atención residencial institucional hay 1 (uno) en formato de alternativa familiar.**

Sobre este punto el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en las recordaciones al estado Uruguayo establecía:

40. El Comité expresa su preocupación por el elevado Índice de niños internados en instituciones y la insuficiencia de las medidas de cuidado alternativo de tipo familiar. También preocupa al Comité ese desequilibrio en el ámbito de los cuidados alternativos y que la privación de libertad se utilice como medida de protección y no como último recurso.

[1] Diego Silva Balerio, Educador Social, Docente de la Carrera de Educación Social del CFE.

41. El Comité recomienda al Estado Parte que regule el sistema de cuidados alternativos, facilite la salida de los niños internados en instituciones y siga promoviendo el sistema de familias de acogida como forma de cuidado alternativo, y propone que la internación en instituciones se utilice únicamente *como último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Además, el Comité recomienda que se garanticen una asignación suficiente de recursos y un funcionamiento y control adecuados de las instituciones de guarda, incluso las administradas por ONG, y del sistema de hogares de acogida, así como un examen periódico de la internación de conformidad con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones formuladas tras el día de debate general sobre los niños carentes de cuidado parental, celebrado en 2005. (CDN, 2007:9)*

Con el mismo espíritu, aunque con mayor precisión, en las recomendaciones emitidas en marzo de 2015 el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas vuelve a reiterar la preocupación por la situación de los niños y adolescentes institucionalizados, en esta oportunidad establece:

Niños privados de un entorno familiar

37. Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución. Pese a las medidas adoptadas para la desinternación y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones.

38. Señalando a la atención del Estado parte las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo), el Comité le recomienda que:

a) Siga promoviendo un sistema de hogares de guarda para los niños que no pueden permanecer con sus familias, a fin de reducir el internamiento de niños en instituciones;

b) Se cerciore de que existan salvaguardias adecuadas y criterios claros, basados en el interés superior del niño, para determinar si un niño debe ser colocado en un entorno de cuidado alternativo;

c) Vele por que se examinen periódicamente las decisiones sobre el acogimiento de los niños en hogares de guarda o su asignación a instituciones, y supervise la calidad de la atención que reciben, entre otras cosas proporcionando vías accesibles para denunciar y supervisar los casos de malos tratos a los niños y ofrecerles medios de reparación;

d) Garantice que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidado alternativo y los servicios de protección de la infancia competentes, con miras a facilitar la rehabilitación y reinserción social de los niños;

e) Intensifique sus esfuerzos por aplicar las medidas de desinternación de los niños que actualmente viven en instituciones, y asegure, siempre que sea posible y que redunde en el interés superior de estos, la reunificación con sus familias. (CDN, 2015:9)

Luego de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño por parte del Parlamento Uruguayo a través de la Ley N° 16.137 se comienza en forma paulatina con un proceso de adecuación normativa. Ese proceso está inconcluso ya que sobreviven reglamentos y reglas explícitas e implícitas "de cómo hacer las cosas" que promueven prácticas asociadas al modelo tutelar-punitivo.

El sistema de protección, y en particular los dispositivos de Tiempo Completo, son los más afectados en cuanto a la necesidad de adecuar las prácticas al nuevo marco referencial. Antes conocidos como Hogares de Amparo, ya no tienen como propósito principal brindar cuidado dentro de las paredes de la residencia, sino garantizar el derecho a la vida en familia y el goce de derechos básicos, acompañando los procesos de revinculación familiar y/o acogimiento. Debemos tener en cuenta que los cambios en la matriz de trabajo se ven afectados por los largos procesos de internación y desvinculación de la familia y redes comunitarias de los niños, niñas y adolescentes. Desde el sistema de protección se promovió por décadas la separación a partir del convencimiento de que en el contexto familiar no existen condiciones para cuidar, ni pueden ser promovidas a partir de estrategias socio educativas. Sin embargo, las acciones que se vienen desarrollando por parte de muchas instituciones y servicios demuestran que en la mayoría de las situaciones, la familia, con apoyo estatal, puede asumir las responsabilidades de cuidado y promoción. En todo caso, las dificultades remiten a la necesidad de desconstruir las formas de relación que instalamos desde el sistema de protección, a partir de una lógica basada en la moralización, el control y la desconfianza.

Algunas características comunes a los grupos familiares de los niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema de protección de tiempo completo son:

- Pobreza crónica intergeneracional: en general, no son situaciones de pobreza reciente, producto de dificultades circunstanciales, sino que hay una historia familiar de carencias y vulneración extrema. Los recursos con que cuentan, en su mayoría provienen de las prestaciones sociales (Tarjeta Uruguay Social, Asignaciones familiares, Pensiones) o trabajo informal.

- Ausencia de redes familiares y sociales de sostén: no cuentan con apoyos para el cuidado y la manutención de los niñas, niños y adolescentes a cargo.

- Circulación social restringida: la circulación social y el acceso a servicios en general se reduce a ámbitos e instituciones de las que dependen.

- Desafiliación del mundo del trabajo: La inserción laboral, salvo excepciones, se da en trabajos informales (changas, sin beneficios sociales, cuidado de coches) o de muy baja remuneración. Inciden para ello tanto aspectos estructurales como la falta de capacitación, la falta de experiencia, la inexistencia de redes sociales, etc.
- Emergencia habitacional: la vivienda es una dificultad transversal a casi la totalidad de las familias, ya sea por la precariedad, el hacinamiento, la falta de servicios, la imposibilidad de alquilar (por recursos, garantía y demás requisitos). Las respuestas previstas desde el estado no están, salvo excepciones, al alcance de las familias (la compra, el ahorro previo, la cooperativización; canasta de materiales, etc.) ya sea porque no existen en su zona de residencia o porque las exigencias exceden ampliamente su capacidad económica o los requisitos formales.
- Salud mental, discapacidad, consumo problemático: hay un alto impacto de las enfermedades vinculadas a la salud mental, la discapacidad y el consumo problemático de sustancias psicoactivas como elementos condicionantes para que los adultos asuman sus responsabilidades y los NNA convivan en la familia y circulen por espacios normalizados.

Estas características hacen que se requiera de acciones que dependen de los organismos rectores de las políticas públicas, ya que resulta a todas luces inviable que las instituciones en forma individual encuentren respuestas adecuadas.

Pero más allá de esto, las organizaciones de la sociedad civil no podemos evadir nuestra responsabilidad, ya que atendemos cerca del 70% de los niños y adolescentes en Tiempo Completo. Nuestra gestión debe ser expresión del nuevo paradigma, en tanto mediadores entre la política pública y los sujetos. Esta mediación entraña actuar y ser portavoces. Cuando decimos actuar nos referimos al conjunto de acciones que desarrollamos y cómo se ponen en juego los recursos que recibimos. Es esta una obligación, producto de los compromisos contraídos, que se expresa en la letra de los convenios firmados.

Ser portavoces, en cambio, es un imperativo ético, no contractual, que implica dar visibilidad a las situaciones de vulneración y carencia de diverso orden. Pero ese compromiso debe expresarse también a través de una actitud propositiva, que permita arribar a soluciones novedosas y efectivas a partir de una gestión que integre la rigurosidad profesional y la sensibilidad frente a la injusticia.

La materialidad: condición necesaria pero no suficiente

El marco metodológico y el modelo de gestión son piedras angulares que permitirán que los preceptos jurídicos y las convicciones ideológicas se conviertan en acciones efectivas. Sin estos, las convenciones internacionales, la legislación nacional y la amplia biblioteca que sustenta el nuevo paradigma, quedarán reducidos a expresiones altisonantes.

Como sucede muchas veces, los cambios de legislación no necesariamente representan una nueva visión del conjunto de la sociedad sobre determinado tema. Claro ejemplo de ello, es la persistencia de posturas criminalizadoras y moralizantes, no ya en aquellos que opinan desde otros ámbitos, sino en un amplio sector de quienes trabajamos en lo social.

De manera habitual nos encontramos con preguntas como "¿vos crees que la familia se va a hacer cargo?"; o expresiones del tipo "no queremos quedar pegados al fracaso del trabajo en contexto" (en referencia al acompañamiento a NNA que viven en una familia).

Sin embargo, no aparecen preguntas como "¿cuál es la estrategia que desarrollamos para acompañarlos?", "¿qué recursos ponemos en juego para mitigar el impacto de las carencias materiales y culturales existentes?".

El asistencialismo es uno de los principales argumentos para criticar las propuestas que incluyen los soportes materiales. Suele ser una bandera que portan quienes sostienen posturas disonantes.

A la obligación del estado de asistir, se le asigna la carga negativa de poner a la persona en situación de dependencia, atentando contra su dignidad: lo correcto es "enseñar a pescar y no dar el pescado", es el dicho del refranero popular que más se usa para argumentar en tal sentido. Romper con el asistencialismo no debe ni puede pasar por dejar de incluir las transferencias de recursos. Debe pasar, en cambio, por trabajar en el marco de un proyecto socioeducativo que promueva la autonomía y la capacidad de cuidado y promoción en relación a los niños a cargo.

Sobre este punto resulta significativa la recomendación que realiza el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en marzo de 2015:

36. El Comité recomienda al Estado parte que refuerce sus servicios de apoyo a las familias desfavorecidas y marginadas, incluido el apoyo financiero y psicológico, para ayudar a los padres a cumplir sus responsabilidades en la crianza y el desarrollo de sus hijos. También le recomienda que elabore una estrategia integral para prestar apoyo a las familias y refuerce su sistema de atención incorporando la perspectiva de los derechos del niño. (CDN, 2015:9)

Un PAIF (Proyecto de Acción Individual / Familiar) será pues el mediador en el vínculo entre la familia y la institución. Para responder a una propuesta promocional, debe garantizar la participación de los NNA y las familias en su construcción, evaluación y redefinición periódica, establecer objetivos y condiciones claras, explicitar los recursos que la institución pondrá en juego y las obligaciones de los sujetos. Estará regulado por un acuerdo firmado en el que se expresen los compromisos asumidos por las partes, minimizando el riesgo de que la discrecionalidad guíe el acompañamiento.

Los nuevos llamados para la gestión de CAFF (Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar)

Una lectura actual permite vislumbrar un horizonte auspicioso en el ámbito de los servicios de tiempo completo, ya que se muestran señales inequívocas de estar recorriendo el camino de reconversión de los Hogares de Amparo en Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF).

Los nuevos llamados a licitación para gestionarlos son prueba de ello, aún cuando un análisis detenido pone de manifiesto algunas inconsistencias, que parecen tener su origen en la repetición de modelos de gestión y estrategias metodológicas que no son concurrentes con la voluntad política expresada en el llamado.

Si el proceso de reconversión de los proyectos a CAFF se consolida, el análisis del impacto del dispositivo residencial tal como lo exigen los llamados a licitación actuales se torna imprescindible.

A nivel presupuestal, la atención residencial en las condiciones previstas, insume más del 60 % de los recursos disponibles. Esta ecuación pone en riesgo la sustentabilidad de los proyectos a mediano plazo, ya que el destino de los recursos se consolida privilegiando el dispositivo emblema del modelo tutelar de encierro. El peso de la atención residencial es de tal magnitud que hace muy difícil instalar un modelo diferente. Si no se corrige, esta asignación de recursos llevará indefectiblemente a que la centralidad se mantenga en su atención; probablemente de mejor calidad, pero lejos del rol de promoción de oportunidades y revinculación familiar que proclama.

Los edificios: los edificios son un recurso clave del proceso de transformación de la política de protección que no está suficientemente contemplado. Resulta fundamental el involucramiento de la arquitectura como disciplina que piense la nueva política de protección. Es contradictorio que cambie el proyecto de un modelo de encierro a otro de promoción de la vida en familia sin que cambien los edificios. La trasformación de una tradición de cuidado mediante la internación en hogares requiere un nuevo proyecto arquitectónico. Ya no se trata de disponer edificios con cocinas enormes y baterías de baños para recibir grupos de 10 o más NNA, reproduciendo las instalaciones de un asilo. Se necesitan espacios similares a los de una casa o apartamento familiar donde convivan tres, cuatro o cinco niños y adolescentes con unos pocos adultos. Si un niño o adolescente vive en una residencia, se configura una situación de vulneración que no se puede evitar, pero sí atenuar, en tanto el espacio no sea invadido por adultos y niños que circulan con lógicas propias de quienes están de paso.

Sin embargo, la estructura propuesta en los llamados, y los términos para referirse a ella dan cuenta de una inconsciente persistencia de la lógica del internado. Basta detenerse en algunas de las exigencias (baños con varias piletas e inodoros, sala de duchas, baño para

personal, oficinas para tareas administrativas, habitación para apoyo escolar y entrevistas con la familia, lavadero, despensa).

Los recursos humanos: Pasar de una modalidad de trabajo en Internados a un CAFF obliga a valorar la pertinencia de los recursos humanos actualmente afectados al funcionamiento de los centros, repensando los requerimientos a nivel de la formación, los roles y tareas a desempeñar.

Por su importancia en la implementación de un proyecto que trabaje para garantizar el derecho a la vida en familia y comunidad y el goce de derechos básicos, requieren especial atención los roles de referentes institucionales y los educadores encargados de los cuidados cotidianos, sea en residencia o contexto sociofamiliar. Pero también, los roles técnicos tradicionales deben adaptarse a nuevas formas y ámbitos de acción, ya que la enseñanza de formas de cuidado, crianza y promoción será la tarea principal, y la vivienda de los niños y la comunidad se convierten en los espacios privilegiados para el trabajo socioeducativo.

Estrategia metodológica con enfoque de derechos

La construcción de nuevas estrategias metodológicas de trabajo, que permitan concretar no solo la desinternación sino el egreso del sistema de los niños, niñas y adolescentes, deben ser asumidos como una deuda y un desafío para quienes somos encargados de la atención directa en los servicios. Pero este reconocimiento no implica que se nos atribuya la capacidad de revertir situaciones de extrema complejidad sin contar con respuestas desde las políticas públicas de diverso orden. La falta de una planificación adecuada desde los proyectos y la ausencia de respuestas desde el estado en temas como la vivienda, el empleo, la atención de la salud mental, el consumo problemático y la discapacidad, instalan condiciones que pueden conducir a dos escenarios no deseados:

1. **La obturación del sistema**: la imposibilidad de las familias de sustituir con recursos genuinos las transferencias materiales y los apoyos en los cuidados que brindan las instituciones para sostener la convivencia, llevarán a la eternización de los procesos de acompañamiento institucional. La ausencia de egresos funcionará como un cuello de botella que no permitirá, salvo incrementando la atención, nuevos ingresos.

   Los proyectos deben evitar instalarse en lo que podemos llamar una *zona de confort*, en la que la extensión de los plazos de atención esté relacionada a la imprevisión en términos técnico metodológicos y/o a las aparentes ventajas de la disminución de la incertidumbre al trabajar con NNA y familias que conocen.

   Pero no es menos cierto que esas dificultades no pueden ser minimizadas por el estado, exigiendo a las OSC soluciones que están fuera de su alcance, y menos que las asuman en soledad, cuando no enfrentadas a mecanismos burocráticos que ofician de barrera: reglamentos, tiempos de tramitación para el acceso a recursos, etc.

2. **El riesgo de egresos negligentes**: En la actualidad, los programas de Tiempo Completo prevén un plazo máximo de tres años para el acompañamiento en el contexto sociofamiliar.

   ¿Cuál es el criterio que prima para definir los plazos de trabajo y por tanto de egreso? ¿Hay una valoración de cuáles son los tiempos adecuados? ¿Se procura evitar el asistencialismo? ¿Qué indicadores se toman en cuenta para definir el egreso o la continuidad del trabajo?

   Surge una interrogante, ¿qué hacemos si una vez cumplido el plazo los adultos responsables no logran asumir la manutención y/o los cuidados sin el soporte institucional? Si la familia no logra generar autonomía en cuanto a la disponibilidad de recursos para costear la crianza o requiere la continuidad de acciones de soporte, ¿qué hacemos?: ¿nos retiramos y aceptamos la vulneración que deviene?, ¿se recurre al acogimiento?, ¿institucionalizamos en residencia a los niños? En todo caso, la definición de los tiempos de atención requiere construir indicadores que permitan objetivar la decisión, minimizando el impacto de la discrecionalidad.

En suma, debemos asumir que desarticular el encierro en instituciones como estrategia de cuidado, requiere librar una dura batalla para que las creencias de la sociedad, la cultura institucional y las prácticas profesionales dejen de operar a contracorriente del derecho a vivir en familia. Cientos de niños y adolescentes que vivieron la experiencia de la vulneración en su contexto familiar cercano, la reeditan en dispositivos concebidos para protegerlos, al mismo tiempo en que socialmente suponemos que se los está cuidando.

Sostenemos la relevancia de construir una trama entre familia, comunidad e instituciones que configuren una red de protección a la infancia sin acudir al encierro. Una red como espacio/estrategia de descomposición del encierro, donde se sostiene una organización cotidiana que consolide la exogamia como forma de construir comunidad. Como dirá el pedagogo francés Fernand Deligny *"la red es un modo de ser"* (2015b:17), y con mayor precisión para desmontar el encierro sostiene:

> "…cuando el espacio deviene concentracionario, la formación de una red crea una suerte de fuera que permite a lo humano sobrevivir." (Deligny, 2015b:20)

Bibliografía

Agamben, G. 2004. Estado de excepción: Homo sacer, II, I. Buenos Aires. Adriana Hidalgo editora. Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004, Uruguay

Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, 2007.Observaciones finales Uruguay. CRC/C/URY/CO/. 25 de julio de 2007. Disponible en internet: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/Informe-Comit%C3%A9-Derechos-del-Ni%C3%B1o-julio-2007.pdf

Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, 2015.Observaciones finales Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5. 5 de marzo de 2015. Disponible en internet: http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/04/OBSERVACIONES-FINALES-ESPA%C3%91OL-CRC.pdf

Deligny, F. 2015a. Los vagabundos eficaces. Barcelona: UOC.

Deligny. F. 2015b. Lo arácnido y otros textos. Buenos Aires: Cactus.

Silva Balerio, D. 2016b. Experiencia narrativa, adolescentes institucionalizados por protección. Barcelona: UOC.

Silva Balerio, D., Domínguez, P. 2017. Desinternar sí. Pero ¿cómo?. Montevideo: UNICEF.

El nunca más que debemos seguir exigiendo:
indemnización por torturas en el SIRPA

A raíz del procesamiento en el año 2014 por abuso de funciones de 8 funcionarios del ex centro Ser[1], la abogada Sandra Giménez, en el año 2015, demandó al Estado, precisamente al Instituto del Niño y Adolescente Uruguay (INAU) por Tortura y tratos inhumanos en el aquel entonces Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, actualmente INISA (Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente).

Cabe recordar que en los años 2013 y 2014, más de 43 organizaciones denunciaron torturas sistemáticas y malos tratos, solicitando la remoción de la directiva de este organismo. Ni el sistema político ni la justicia estuvieron a la altura de las circunstancias para dar una respuesta al terrible padecimiento de los adolescentes allí encarcelados.

En 2015, con el cambio de autoridades, la nueva directiva denunció a 26 funcionarios por golpizas y asumió un compromiso en cuanto a la eliminación de éstas atrocidades.

Respecto a la demanda concreta, presentada por la madre de una de las víctimas, el juez de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, Gabriel Ohanián, dictó sentencia definitiva y condenó al INAU a pagar 2.550.000 pesos en carácter remuneración reparatoria. El juez sostuvo que ésta condena intenta ser *"ejemplarizante"* para *"que este tipo de prácticas, verdaderamente medievales, sean desterradas"*[2].

Esta sentencia sienta un precedente muy importante, ya que implica el reconocimiento público de prácticas que se creyeron erradicadas. Es muy complejo poder denunciar y visibilizar estas situaciones, más en contextos de instituciones herméticas que albergan a poblaciones que no tiene voz y les resulta muy difícil demostrar el horror padecido allí dentro.

Por su parte, la defensa del INAU en sus apelaciones a los fallos, continúa utilizando los mecanismos de negación como parte de una cultura de impunidad que continúa vigente. Si bien las autoridades políticamente han manifestado que es necesaria la reparación, los técnicos intentan relativizar y disminuir éstas graves situaciones en sus alegatos[3].

Las señales políticas deben ser claras y contundentes en estos asuntos. Ningún Estado de Derecho puede permitir la impunidad de actos tan aberrantes dentro de sus instituciones. El horror no admite tibiezas y el compromiso con el Nunca Más tiene que ser efectivizado.

---

1 http://www.180.com.uy/articulo/67666_nueva-condena-contra-el-inau-por-malos-tratos-en-el-sirpa

2 https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/4/justicia-condena-al-inau-a-pagar-2550000-pesos-a-madre-de-adolescente-sometido-a-practicas-sistematicas-de-torturas/

3 http://brecha.com.uy/poder-la-negacion/

"Vulneración de derechos en situación de encierro: lógicas manicomiales"

Dra. Mirtha Guianze[1]

Trabajando en el equipo multidisciplinario del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos, nos enfrentamos a la preocupación que refiere a las prácticas históricamente instaladas para tramitar diversos problemas sociales. Las prácticas de cuidado mediante el encierro en instituciones asilares tiene más de cien años en el país. Desde los hogares de amparo para niños, niñas y adolescentes creados a finales del siglo XIX a las colonias psiquiátricas fundadas a principios del siglo XX, han pasado más de 100 años de recurrencia al encierro como método de protección. En apretada síntesis, resumiré algunas constataciones recogidas en el III Informe Anual del Mecanismo que dirigí hasta el 31 de agosto pasado. Ese Informe fue elaborado en equipo y por tanto es fruto del trabajo colectivo.

La excepcionalidad del encierro es enunciada por la normativa de Naciones Unidas, no obstante ello, Uruguay sostiene prácticas institucionales que privilegian el aislamiento social y la cotidianeidad regulada como estrategias ponderadas para abordar situaciones tan disímiles como la desprotección en la infancia, la infracción penal en la adolescencia y en la adultez, la salud mental o los cuidados de la tercera edad. Uruguay ha sido observado a nivel internacional por el alto índice de personas privadas de libertad e institucionalizadas, así como por las condiciones de vida en que se encuentran[2].

La desprotección de las personas con discapacidad psicosocial[3] frente a la vulneración de sus derechos humanos constituye uno de los problemas más importantes en el campo de la salud mental en el país. Resulta especialmente crítica la persistencia del modelo de aisla-

---

1 Ex. Fiscal, ex Directora de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. **Ponencia de la Jornada: "Derechos Humanos y Salud Mental: miradas y reflexiones desde el campo social". Organizada por SERPAJ Uruguay y Radio Vilardevoz. 28 de setiembre 2017, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.**

2 III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay 2016, pág.29.

3 La terminología empleada para referirse a las personas institucionalizadas en hospitales psiquiátricos varía ampliamente e incluye: personas que padecen trastornos mentales, personas con sufrimientos mentales, personas con problemas de salud mental, personas con discapacidad mental o personas con discapacidad psicosocial. Siguiendo lo planteado por APT, «para reflejar el cambio de paradigma histórico que supone la CDPD, que consagra por primera vez en un tratado internacional el hecho de que las personas con discapacidad son sujetos plenos de derechos», se utiliza el término «personas con discapacidad psicosocial». El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad prefiere este término, en la medida que refleja mejor la idea de que la

miento mediante internaciones prolongadas en instituciones totales, que a la fecha afecta a más de 1.000 personas. Sustentada en una lógica manicomial, esta centralización del sistema de salud mental en la injustificada y dañina institucionalización de personas vulnera su derecho «al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental», consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) artículo 12.1 y otras normas internacionales. Por la no aplicación de los principios del ambiente menos restrictivo de la libertad, brevedad e intervención mínima y del derecho a vivir en comunidad, la internación se transforma en una privación de libertad ilegítima, generalmente en condiciones de habitabilidad, convivencia e higiene que violan sistemáticamente los derechos humanos fundamentales. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada en diciembre de 2006 y en vigor desde 2008, es el instrumento comprensivo e integral para garantizar el principio de no discriminación y proteger y promover la dignidad y el disfrute pleno e igualitario de todos los derechos de las personas con discapacidad. Este tratado, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos en lugar de "objetos" de tratamiento, introduce un cambio paradigmático en las actitudes y los enfoques respecto de ellas, constituye la base de los estándares de derechos humanos en la materia, los cuales deben ser protegidos, respetados y cumplidos por el Estado uruguayo.[4] La Convención presume la capacidad de la persona para tomar decisiones relativas a su tratamiento en cualquier circunstancia y prohíbe la privación de la libertad basada en la discapacidad (artículo 14). Asimismo, reafirma la prohibición de la tortura y otros malos tratos hacia las personas con discapacidad (artículo 15).[5] De esta manera, la CDPD ha permitido visualizar más cabalmente los riesgos de sufrir abusos —que pueden equivaler a tortura u otras formas de malos tratos— en que se encuentran las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas y resulta un instrumento de referencia para los órganos de prevención de la tortura.[6]

Las instituciones psiquiátricas son lugares de "privación de libertad no convencionales", que, en virtud del OPCAT[7] forman parte del mandato de los MNP, llamados a desem-

discapacidad es consecuencia de la interacción entre las «deficiencias» de una persona y el entorno social en el que vive.

4 La CDPD fue aprobada en Uruguay por Ley 18.418 del 20 de Noviembre de 2008. El 10 de febrero de 2010 se aprueba la Ley 18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad y el 15 de julio de 2011, la Ley 18.776 de adhesión de la República al Protocolo Facultativo de la CDPD. 61 En este sentido, el Comité de la CPDP considera que todo internamiento con base en la discapacidad constituye una forma de detención arbitraria y requiere la prohibición total de someter a una persona a procedimientos médicos sin su consentimiento libre e informado.

5 OPCAT Sigla del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, por su Nombre en inglés

6 Ver: <http://www.apt.ch/content/files_res/report-jjg-symposium-2016-es.pdf>

7 INDDHH-MNP: Plan estratégico 2014-2016. Montevideo, diciembre de 2013. 64 Con este mismo objetivo, en setiembre del año 2016 una integrante del Mecanismo participó del Tercer Simposio Jean-Jacques Gautier para MNP sobre monitoreo de instituciones psiquiátricas realizado por la APT en la UnionInterparlementaire (UIP), Ginebra, a efectos de: a) explorar los factores y situaciones de riesgo que contribuyen a abusos y malos tratos de personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas y examinar cómo responder; b)

peñar un papel esencial en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas. Tal como lo plantea la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), el mandato de los MNP, "que les garantiza un acceso privilegiado a la totalidad de los lugares de privación de libertad (en el sentido amplio de la definición contenida en el artículo 4 del OPCAT), les sitúa en una posición única para documentar la realidad de la reclusión y cuestionarla con miras a mejorar las prácticas". El Mecanismo puede observar el tratamiento de las personas y las condiciones físicas de los establecimientos psiquiátricos, con el fin de identificar las causas de la tortura y otros malos tratos, y recomendar a las autoridades estatales mejoras o modificaciones en las normativas y las prácticas. Puede, asimismo, orientar a las autoridades hacia la adopción de marcos legislativos y políticas públicas basados en la no discriminación y el respeto de los derechos humanos, y desempeña también un importante rol en cuanto a la implementación de esas normas y a la sensibilización del conjunto social, en lo que refiere a la no estigmatización de las personas con discapacidades psicosociales.[8]

En cumplimento de su función, el equipo del MNP realizó visitas exploratorias a instituciones psiquiátricas y solicitó informes a las autoridades para precisar las características del sistema y de la población, durante 2015 y 2016. Todo en el marco del Plan Estratégico del MNP, que establecía la incorporación del monitoreo sistemático a instituciones psiquiátricas para el año 2017, y en aras de conocer en profundidad los factores que contribuyen a abusos y malos tratos de personas privadas de libertad en dichas instituciones, diseñar el Protocolo Específico de Monitoreo y desarrollar su capacidad en el monitoreo a este tipo de establecimientos[9]. Las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi, unificadas en 2016 y actualmente denominadas CEREMOS, se encuentran ubicadas en la Ruta 11, km 79.500 del departamento de San José. Por su parte, el Hospital Vilardebó, ubicado en Montevideo (Millán 2515, barrio Reducto), oficia como hospital psiquiátrico de referencia de pacientes agudos.[10]

Teniendo como fuente Administración de los Servicios de Salud del Estado (2017), CEREMOS cuenta con 765 plazas (camas) y el Hospital Vilardebó con 313. Al 31 de diciembre 2016 se encontraban institucionalizadas 1.032 personas, 738 en CEREMOS

examinar los estándares aplicables a las instituciones psiquiátricas e identificar estrategias para los MNP, en aras de abordar los desafíos relacionados con la implementación de estas normas en la práctica; c) facilitar una interacción entre MNP y otros actores claves para compartir buenas prácticas y fortalecer la cooperación; d) debatir entre pares sobre los principales desafíos que enfrentan los MNP en su mandato preventivo en relación con las cuestiones debatidas durante la primera parte del Simposio; e) intercambiar buenas prácticas en relación con los métodos de trabajo de los MNP, en aras de desarrollar su capacidad en el monitoreo de instituciones psiquiátricas; f) fortalecer la cooperación entre los MNP y con el SPT.

8 III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención cit. págs. 129 y ss.

9 Ver: <http://www.cainfo.org.uy/2016/09/recomendaciones-a-uruguay-del-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-de-naciones-unidas>

10 66 Fuente: ASSE, Salud Mental y Poblaciones Vulnerables, Oficina de Estadística de CEREMOS.

y 294 en el Hospital Vilardebó. De ellas, 678 son varones (482 en las Colonias y 196 en Hospital Vilardebó) y 354 mujeres (256 en las Colonias y 98 en Vilardebó). Para el caso del Hospital Vilardebó, referencia de pacientes "agudos", la edad de prevalencia de las personas internadas es de 20 a 44 años (119 varones y 57 mujeres). En el caso de CEREMOS, el promedio de edad de las personas institucionalizadas aumenta y se concentra el mayor número entre los 45 y 60 años.

El 28 de diciembre de 2016 se realizó la última visita de carácter exploratorio a CEREMOS, en la cual se pudo observar que, pese a los esfuerzos realizados por superar el modelo asilar, los resultados continuaban siendo insuficientes para garantizar la dignidad de todas las personas allí alojadas. A mediados del año 2015 se produjo un cambio en el equipo de Dirección de la Colonias y, a partir del 1° de enero de 2016, se suprimieron las Unidades Ejecutoras Colonia Etchepare y Santín Carlos Rossi, y se creó, por Ley de Presupuesto, una única institución: el CEREMOS. La disposición de las personas en CEREMOS es en la modalidad de pabellones (distribución propia del modelo asilar de instituciones psiquiátricas), 18 en total, 10 de ellos dispuestos en el Sector Santín Carlos Rossi y 8 en el Sector Etchepare. Algunos de estos pabellones alojan a más de 70 personas. Tal es el caso de los Pabellones 26 de mujeres y 27 y 28 de varones de Etchepare, y el Pabellón 4 de Santín Carlos Rossi. El promedio de años de internación de las personas es de 10 para el caso de pacientes internados por disposición judicial y de 19 años para quienes no han sido derivados por el Poder Judicial.

El tiempo excesivo en que promediamente permanecen las personas en las Colonias condice con las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que observó el hecho de que la Ley 9.581 de 1936 sobre Salud Mental (Ley del Psicópata) vigente entonces, que estipulaba la privación de la libertad de personas con discapacidad psicosocial, se mantuviera vigente en el ordenamiento jurídico uruguayo, así como que "las personas declaradas inimputables en la comisión de un delito en razón de una deficiencia puedan ser objeto de medidas de seguridad, incluida la detención indefinida" y, también, su inquietud por "la situación de las personas con discapacidad privadas de libertad en centros penitenciarios y otros lugares de detención"[11]. Atento a estas consideraciones, el Comité instó al Estado uruguayo a reformular la Ley de Salud Mental y el Código Penal, a fin de que las normas nacionales armonicen con la obligación de proteger efectivamente las garantías del debido proceso de las personas con discapacidad psicosocial o intelectual con un apoyo real en los procesos judiciales. Entre otras de las cuestiones de especial importancia, el Comité observó la situación "de las personas con discapacidad institucionalizadas en hospitales psiquiátricos u otro tipo de centros residenciales de larga estadía, por motivo de su discapacidad, sin el consentimiento libre e informado de la persona afectada", instando al Uruguay a que "prohíba la institucio-

[11] Niños y niñas, adolescentes; mujeres; personas adultas mayores; minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; personas refugiadas; inmigrantes y migrantes; personas con discapacidad; personas privadas de libertad; grupos de personas en situaciones de vulnerabilidad económica y social; personas y grupos LGTBI.

nalización forzada por motivo de la discapacidad y adopte medidas para abolir la práctica de internamiento u hospitalización no consentido". En consonancia con el compromiso asumido por Uruguay con la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece el cierre de las instituciones asilares en el continente para 2020, en mayo de 2016 se decretó el no ingreso de nuevos pacientes a las Colonias y su cierre paulatino. En este sentido, durante todo el año 2016 se produjeron un total de 38 ingresos (12 mujeres y 26 varones), de los cuales 21 procedieron del Poder Judicial. Por otra parte, se registran en el año "egresos", pero en este caso resulta importante destacar que las 41 muertes de pacientes ocurridas en el 2016 son incluidas en esta cifra[12]. La recientemente aprobada Ley de Salud Mental Nº 19.529, promueve, en el art. 37, el cierre de las estructuras asilares y monovalentes, con desinstitucionalización progresiva de la población residente en ellas, asegurando la atención de sus necesidades asistenciales en salud y en apoyos para una vida digna.

El plazo máximo se fijó para el año 2025. No obstante ello, no se ha establecido aún un cronograma de cierre progresivo de los asilos, así como tampoco la participación de los distintos actores involucrados (incluidos usuarios y usuarias) en el plan de cierre.

Una atención especial ameritan las visitas a clínicas psiquiátricas para niños, niñas y adolescentes En relación con los grupos en especial situación de vulnerabilidad, el principio de no discriminación exige reconocer las características concretas de los grupos de población interesados y utilizar un enfoque que abarque la totalidad del ciclo vital, con especial atención a los grupos de la sociedad a los que afectan particularmente en sus derechos, las políticas, estrategias y programas de salud mental. A la hora de adoptar cualquier medida relacionada a estos grupos deberán aplicarse los principios rectores de las normativas internacionales y nacionales específicas, y se deberá asegurar la participación de usuarios y usuarias en el proceso asistencial, de acuerdo a sus necesidades, características particulares y posibilidades. En lo que refiere a medidas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes, se deben aplicar los principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño (CDN): protección integral, interés superior, autonomía progresiva y opinión del niño, niña o adolescente en todas aquellas cuestiones que le afectan, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) y otras normativas nacionales e internacionales en la materia. Del análisis genérico de los dispositivos dispuestos para la atención en salud mental de niñas, niños y adolescentes puede destacarse que la adolescencia, como etapa específica, no siempre es identificada y jerarquizada en la organización de dispositivos focalizados de salud mental que consideren sus necesidades y características particulares, por lo que se debe profundizar el estudio de obstáculos y dificultades para el acceso de los y las adolescentes. Asimismo, se deben instrumentar estrategias específicas para niños, niñas y

[12] Consideraciones extraídas de los aportes realizados por el Subgrupo Temático Normas de Procedimiento y Organización del grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH.

adolescentes con situaciones de alta dependencia por discapacidades mentales o funcionales severas y en situación de derechos fundamentales vulnerados.[13]

La problemática que se presenta respecto de la atención en salud mental en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes; es considerada por el Mecanismo como uno de los nudos críticos del sistema. En las visitas inspectivas realizadas por el MNP a centros de atención en salud mental de 24 horas de niños, niñas y adolescentes en convenio con INAU, se pudo constatar que si bien la mayoría de las instituciones monitoreadas cumplían con los estándares establecidos para clínicas psiquiátricas, no se priorizaban estándares vinculados a los principios de la CDN. Se observó también que en casos de niños, niñas y adolescentes que transitan por "episodios agudos" vinculados a salud mental, luego del "alta médica", la espera de lugares de derivación, ya sea a los centros de los cuales proceden originariamente o centros de medio camino, provoca que la internación se extienda más de los 30 o 40 días pautados y que se transforme en una permanencia prolongada, y se retiene al niño o adolescente en una modalidad de internación que debería entenderse como un recurso terapéutico excepcional y con un abordaje que no responde a sus características y circunstancias. Otro motivo de preocupación del Mecanismo es que niños, niñas y adolescentes llegan muchas veces a las clínicas sin manejar información clara sobre a dónde van y las razones y el tiempo que deberán permanecer allí. Las intervenciones en su salud mental deben garantizar su derecho a gozar de una atención integral que promueva el disfrute de una mejor calidad de vida, incluyendo el derecho a ser informados y a que su opinión sea escuchada y respetada en aquellos asuntos que les afecten, tal como lo establece el artículo 12 de la CDN. El concepto de consentimiento informado en personas menores de edad vehiculiza su derecho a ser escuchadas y respetadas, para lo cual se le debe brindar in- formación adecuada y comprensible, acorde a su autonomía progresiva, y resulta fundamental que estén en conocimiento del contenido y la duración de las medidas a las que estarán sujetas. El hecho de que no se informe y consulte a niños, niñas y adolescentes acerca de sus alternativas de tratamiento y ni siquiera se les comunique a dónde se decidió su traslado, vulnera el derecho a la información y participación en torno a las decisiones que afectan sus vida, impactando, a su vez, en general, sobre la forma de transitar sus biografías en el sistema.

Desde hace más de una década, distintos colectivos de profesionales y organizaciones de la sociedad civil han realizado importantes esfuerzos en relación con la impostergable necesidad de plasmar en una Ley de Salud Mental un nuevo paradigma centrado en las personas, la salud mental de todos los habitantes como derecho humano, el enfoque comunitario, la intersectorialdad e interdisciplinariedad, así como la atención al principio de la alternativa menos restrictiva, que busque romper con la lógica asilar preponderante. En ese contexto, en noviembre de 2014 se constituyó en la INDDHH el grupo de trabajo Salud

---

[13] El consentimiento informado es uno de los principios rectores de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Mental y Derechos Humanos, con el objetivo de ajustar la normativa nacional vigente a los instrumentos internacionales referidos al campo de la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos. El 14 de diciembre de 2015 el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento uruguayo el «Proyecto de ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud», proceso que culminó en agosto pasado con la aprobación de la ley 19.529 antes citada. El Mecanismo participó activamente en el Grupo de Trabajo y contribuyó particularmente en la elaboración de recomendaciones de la INDDHH al Parlamento vinculadas a asegurar en la Ley de Salud Mental las garantías legales para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por discapacidades psicosociales, mediante la creación de órganos de supervisión independientes.

La nueva ley constituye un avance importantísimo y abre expectativas de cambio. No obstante, cabe señalar que la INDDHH, en documentos elevados a las Comisiones parlamentarias, hizo notar en su momento que el proyecto no conseguía concretar el salto paradigmático que estaba en su razón de ser, quedando por momentos atrapado en aquellos nudos problemáticos que desde hace décadas han estado presentes en las normativas, políticas, prácticas institucionales y profesionales y concepciones vinculadas al campo de la salud mental.

El "riesgo de esta situación es dejar plasmado en una Ley un "paradigma de la ambigüedad", en el cual coexistan modelos y concepciones antagónicas y que dificulten, entre otras cosas, que el texto legal sea interpretado de la misma manera por cualquier lector, condición que garantiza los derechos de igualdad ante la ley y seguridad jurídica.[14]

[14] Apuntes para la Comisión de Salud del Senado, aprobado por el Consejo Directivo de la INDDHH, a la luz del análisis de las normativas y estándares internacionales referidos al campo de la salud mental y con los insumos aportados por el Grupo de Trabajo "Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH.

La Institución Nacional de Derechos Humanos renovó su Consejo Directivo

La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) renovó los integrantes de su Consejo Directivo, al cumplirse 5 años de período de gestión. Como establece la ley de su creación (nº 18.446), el Consejo Directivo cuenta con 5 miembros elegidos por la Asamblea General del Poder Legislativo, que en una sesión especialmente convocada deberá renovar la totalidad de sus integrantes por dos tercios de los votos[1]. Lxs miembros pueden ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil habilitadas a participar en las sesiones de la INDDHH, y por parlamentarios y parlamentarias. A su vez, el reglamento vigente sugiere la permanencia de alguno o alguna de lxs miembros, *"a los efectos de garantizar continuidad en la experiencia de gestión de la INDDHH"*[2].

El proceso

Fueron presentadas 18 candidaturas a la Comisión Especial de la Asamblea General, convocada especialmente para el proceso de selección, compuesta por integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. De ellos, dos postulantes se presentaban por la renovación del cargo, Juan Raúl Ferreira y Juan Faroppa. Lxs restantes candidatxs, fueron presentadxs con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, y/o representantes parlamentarios: Mariana Blengio[3], Alejandro Bonasso[4], Sebastián Camacho[5], Oscar Destouet[6], Juan De Posadas[7], Gustavo Espinosa[8], Marcos Israel[9], Ivonne

1 De no alcanzar la proporción de votos prevista, debe citarse una nueva sesión, donde por mayoría absoluta de los componente de la Asamblea General serán elegidos los futuros miembros del Consejo Directivo. Ver http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Ley-FINAL+++++++-a-imprenta.pdf

2 Reglamento Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Capítulo II, p. 4. Disponible en http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Reglamento-INDDHH.pdf

3 Candidatura que fue presentada por los representantes Gustavo Penadés, Gloria Rodríguez y Alejo Umpiérrez.

4 Candidatura presentada por Anong Uruguay y Gurises Unidos.

5 Candidatura presentada por los representantes Tabaré Viera, Conrado Rodríguez y Rafael Michelini.

6 Candidatura presentada por la Red de Amigos de Luis Perez Aguirre, FEUU, Casa de Cultura, Centro de estudiantes de Derecho y Recordatorio del Holocausto.

7 Presentado por el representante Álvaro Delgado, Fé y Alegría, y Movimiento de Educación Integral.

8 Presentado por la representante Cecilia Eguiluz y Stop Abuso Uruguay.

9 Presentado por el representante Rafael Michelini y el Comité Central Israelita .

Klinger[10], Virginia Martínez[11], Marina Morelli[12], Mariana Mota[13], Patricia Peralta[14], María Josefina Plá[15], Romero Rodríguez[16], y Wilder Tyler[17].

La Asamblea General fue convocada para el día martes primero de agosto, y se determinó para la votación tener en cuenta aspectos tales como currículum, capacidades personales, así como la conformación de un Consejo con paridad de género en su integración. La discusión y posterior votación tuvo una duración de seis horas, con la petición de varios cuartos intermedios, a fin de llegar a un acuerdo interpartidario consensuado en la elección de los nuevos miembros.

De esta forma, fueron elegidos para el Consejo Directivo Wilder Tyler, por 123 votos de 130 presentes en sala; Mariana Mota, con 120 votos; María Josefina Plá, con 119 votos; Juan Faroppa, reelecto para un segundo período, con 116 votos; y Mariana Blengio, con 112 votos. Se garantizó así el criterio de paridad de género para la integración, prevaleciendo las mujeres en el Consejo, con tres integrantes de cinco.

Los nuevos integrantes asumieron el pasado 31 de agosto de 2017, e identificaron como líneas principales de trabajo para éste período la intensificación de la presencia de la INDDHH en el interior del país, así como en zonas de mayor vulnerabilidad, y la promoción de una cultura de derechos humanos, focalizada en las poblaciones más jóvenes[18].

La presidencia del Consejo para el período setiembre 2017 a setiembre 2018 queda en manos de la Dra. Mariana Mota.

---

10 Presentada por Crysol y Memorias de la Costa.

11 Candidata presentada por Secretaría de DDHH Pit-Cnt, Observatorio Luz Ibarburu, y Fundación Mario Benedetti.

12 Presentada por Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica, Mujer Ahora, Red de Mujeres de Canelones, CLADEM, DATA, Mysu, El Abrojo, Red de amigos de Perez Aguirre, Crysol, Memorias de la costa, Red Pro Cuidados, Ciudadanías en Red, Cainfo.

13 Presentada por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Secretaría de DDHH Pit-Cnt, Observatorio Luz Ibarburu, Red de amigos de Perez Aguirre, Crysol, Memorias de la costa, Mujer Ahora, Cotidiano Mujer, Fundación Mario Benedetti, Grupo de trabajo y Justicia Bella Unión.

14 Presentado por el representante Rafael Michelini y CEPID.

15 Presentada por Gurises Unidos y CLAEH.

16 Presentado por Mundo Afro.

17 Presentado por Ielsur, Serpaj, Cainfo y Fundación Mario Benedetti.

18 http://inddhh.gub.uy/toma-de-posesion-del-consejo-directivo-4/

La aplicación de la ley 19.172: continuidades y desafíos

Gianella Bardazano[1]

Los derechos de los usuarios como justificación de la reforma

La sanción de la ley 19.172 fue la concreción de una de las reformas orientadas por los principios de actuación articulados en la Estrategia Nacional de la Junta Nacional de Drogas[2] para el período 2011-2015, que enunciaban la voluntad del Poder Ejecutivo de encarar un abordaje integral de la política de drogas, con énfasis en la salud pública y los derechos humanos. Procuraremos, en principio, describir la intención legislativa como elemento clave para la interpretación de la ley, ya que la legislación, al igual que la interpretación, constituye un acto intencional y que las instituciones son agentes que pueden actuar intencionalmente[3].

La Estrategia –que forma parte del eje central de la justificación de la ley de regulación del mercado de cannabis- enfatiza que *"no comparte los enfoques prohibicionistas y las concepciones de 'guerra a las drogas' extendidas a nivel internacional que han tenido como consecuencia causar más daño, generar más violencia y corrupción y no han tenido éxito en cuanto a las metas que persiguen"*. Asume la importancia de la primacía de criterio de proporcionalidad de las penas con la entidad de la ofensa en drogas y reconoce la necesidad de adoptar un enfoque que persiga la armonización de las convenciones y la legislación de drogas, con los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos.

En general, se propone *"encarar con decisión y firmeza las acciones concertadas con apego al derecho internacional y a las garantías inherentes al respeto de los derechos individuales y colectivos..."*. Dichas razones también integran el mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General del 8.08.2012[4]. El énfasis en el enfoque de derechos humanos es retomado en el

---

[1] Docente de Facultad de Derecho, UdelaR, Investigadora del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) e integrante de IELSUR (Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay).

[2] Las líneas generales de la Estrategia Nacional están, además, explicitadas en la exposición de motivos de la ley de regulación del cannabis.

[3] Por tanto, puede cambiar la intención institucional y verse el cambio reflejado en la normativa reglamentaria que funge como instancia de determinación de sentido de la normativa legal; en la forma de cumplimiento de las disposiciones legales por las autoridades ejecutivas; en definitiva, en el modo de implementación administrativa de legislación vigente. La demora en la implementación de algunas de las formas reguladas de acceso al cannabis (distribución a través de farmacias y cannabis medicinal), los obstáculos administrativos e incluso la integración del instituto de regulación y control (IRCCA) pueden ser estudiadas teniendo en cuenta los vaivenes de la intención institucional, si bien ello excede al objetivo de este texto.

[4] Nos referimos al mensaje correspondiente al proyecto "Marihuana y sus derivados. Control y regulación de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución".

informe en mayoría de la Comisión Especial de Drogas y Adicciones con Fines Legislativos de la Cámara de Representantes[5] y en la exposición de motivos del texto aprobado, que incorpora, en relación al tratamiento judicial de los consumidores, algunos argumentos que integraban la exposición de motivos del proyecto "Plantación y consumo de cannabis", presentado en julio de 2011 por varios legisladores[6]. Se señala que: *"...la ley vigente no penaliza el consumo de estupefacientes, pero, al no estar reglamentadas las cantidades de sustancia y al quedar a criterio de los magistrados, queda así lesionado el artículo 8º de la Carta Magna, obligando a los ciudadanos que deseen consumir, a adoptar conductas que podrían infringir la ley (...). La presente ley busca evitar esta discrecionalidad por parte de los magistrados que genera inseguridad jurídica, y establecer mecanismos claros para su acceso, especificando la cantidad de cannabis que se puede plantar para el consumo propio así como su tenencia en la vía pública. Cabe destacar que no se encuentra en el espíritu de la presente culpabilizar a los magistrados de la situación generada, ya que las subjetividades son parte de la condición humana, al contrario, se trata de dotar a los mismos de un elemento objetivo que racionalice los procedimientos y procesamientos. Se entiende que las cantidades de cannabis a que refiere esta ley son las habituales para consumo personal constituyéndose como una referencia".* Y luego agrega: *"No está en el espíritu del presente proyecto de ley que las personas no puedan tener mayores cantidades a las establecidas, siempre y cuando las mismas tengan como objetivo el consumo personal o social. En este sentido deben considerarse aquellos elementos materiales que se vinculan a procurarse el mismo. Sin embargo, el magistrado podrá considerar que el objetivo de la tenencia es para otros fines, en acuerdo a la sana crítica...".*

En la sesión de la Cámara de Representantes del 31.07.2013, el diputado Sabini historiaba el proceso de discusión de los contenidos del proyecto y las numerosas instancias de discusión y participación que tuvieron lugar entre 2010 y 2013. A propósito del tema que nos ocupa, decía: *"¿Cuáles son los objetivos del proyecto? En primer lugar, asegurar los derechos de los usuarios (...).Entendemos que hoy esos derechos son vulnerados, porque no está clara la legislación en cuanto a qué ocurre cuando una persona tiene cannabis en su poder; no hay un marco mínimo de responsabilidad, no hay un marco mínimo de referencia, y los usuarios se encuentran desprotegidos (...). Esto ocurre porque el Juez (...) en función de su convicción moral (...) puede procesar a una persona por tráfico solo por la tenencia, lo cual, para nosotros, es claramente inconstitucional (...). Porque la ley, que tiene que ser aplicada, debe establecer las garantías para los ciudadanos. Ese es uno de los objetivos del proyecto: garantizar y asegurar sus derechos"*[7]. El senador Conde, en la sesión de 10.12.2013, señalaba: *"... los ciudadanos sufren cierta situación de inseguridad jurídica dado el marco establecido por la Ley 17.016, donde se establece que el consumo de sustancias no es penado, pero queda dentro del grado de libertad del Juez la apreciación por su convicción moral de la cantidad aceptable para consu-*

[5] Cámara de Representantes; Carpeta No.1785 de 2012, Anexo I al Repartido No. 945, Julio de 2013.

[6] Cámara de Representantes; Comisión de Especial sobre adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya; Carpeta Nº 958 de 2011, Repartido Nº 629, Julio de 2011.

[7] Cámara de Representantes; Diario de Sesiones, No. 3873.

mo personal (...). [El proyecto] *busca establecer mecanismos claros para el acceso al cannabis, especificando la cantidad que se puede plantar para el consumo propio, así como estableciendo parámetros claros en relación con su tenencia destinada al consumo personal. Se entiende que las cantidades a que refiere este proyecto de ley son las habituales para el consumo personal, constituyéndose como una referencia, sin perjuicio de la valoración de la prueba que en cada caso deba realizarse".*

En definitiva, según surge del artículo 7 del texto aprobado, de la exposición de motivos y de la discusión parlamentaria, se modificaron los criterios de aplicación en aquellas situaciones en que se superen los umbrales de tenencia establecidos como presunciones de uso lícito, debiendo entonces fundar sus decisiones en criterios de valoración conforme las reglas de la sana crítica. La solución procura contener o morigerar las consecuencias de la anticipación de la tutela penal inherente a los delitos de peligro[8]; es decir, los efectos particularmente perjudiciales para la certeza del derecho y la seguridad jurídica[9], a la vez que reducir la discrecionalidad.

La justificación judicial

La aplicación judicial de la ley constituye una actividad que traduce una relación del intérprete aplicador con el texto que no transcurre aisladamente[10], sino en el marco de una tradición jurisdiccional que, a su vez, forma parte de una cultura legal. Los aplicadores cuentan con un marco de referencias generado colectivamente que articula discurso dogmático con corrientes jurisprudenciales. Investigaciones anteriores a la sanción de la reforma permiten afirmar que las prácticas judiciales exhibían tratamientos jurídicos distintos a situaciones similares, a la vez que eran constitutivas de una fuerte reducción de los actos no punibles, al criminalizar de hecho lo que se considera penalmente irrelevante de derecho. Es decir, que la convicción moral con arreglo a la cual los tribunales determinaban la *"cantidad razonable destinada exclusivamente al consumo personal"* que establecía la ley en su redacción anterior a 2013, constituía una forma de penalizar la posesión de drogas para consumo personal.

Ese contexto, es el ámbito de recepción de las modificaciones legislativas. En ese sentido, las convicciones morales constitutivas del criterio de valoración judicial parecen haber entrado en tensión con la modificación legislativa cuyo proceso de formación ilustramos en el apartado anterior. La aplicación de los últimos dos incisos del artículo 31 refleja esa tensión, en tanto las prácticas interpretativas asumen que el legislador autorizó el acopio de

---

8 Para un mayor desarrollo de este tema ver Bardazano, G.; "Se presume culpable", en AAVV, *Aporte Universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, Montevideo: Csic-UdelaR, 2012, pp. 39-61

9 Malet, M.; *Presunciones en el Código Penal*, Montevideo: FCU, 1995, p.87.

10 Andrés, P.; Tercero en Discordia. Jurisdicción y Juez en el Estado Constitucional, Madrid: Trotta, 2015, p. 297.

cannabis y no que estableció pautas para la protección del ámbito de la autonomía personal conforme la normativa constitucional y privilegiando un enfoque de derechos humanos.

Nos referiremos exclusivamente a la justificación de algunas decisiones en casos en los cuales el cannabis es la sustancia involucrada, sin perjuicio de que el argumento es independiente de la sustancia y que la modificación de la redacción del inciso segundo del art. 31 sancionada por la ley 19.172 no refiere exclusivamente al cannabis, sino a todas las sustancias. Sin embargo, la nueva redacción incorpora a la disposición un último inciso que consagra una presunción de tenencia para consumo personal exclusivamente para el caso del cannabis mediante el establecimiento de umbrales de referencia, superados los cuáles serán las reglas de la sana crítica las que permitirán discernir la distinción entre tenencias punibles y no punibles.

En efecto, la aún escasa jurisprudencia de segunda instancia posterior a la reforma del año 2013 no exhibe la incorporación en el discurso judicial de un cambio paradigmático, sino que –por el contrario- se encuentran argumentos que, al menos con relación al cannabis, consideran que la ley ha autorizado el acopio: *"...aquella cantidad de droga que resulta un claro acopio prohibido y por ello encarta una conducta delictiva por posesión en relación a otros estupefacientes, para la marihuana no lo es. En efecto, con 40 gramos de marihuana se pueden armar, más o menos, entre 80 y 90 "porros", por tanto no es una cantidad para consumo a corto plazo sino acopio, pero la ley es inequívoca en cuanto a los gramos autorizados, por lo cual el intérprete no puede desatender su tenor literal en busca de su eventual espíritu"*[11].

Para ilustrar lo más coherentemente posible el punto de las variaciones y continuidades del discurso judicial, es oportuno prestar atención a la argumentación del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2do turno en dos decisiones[12] relativas a la tenencia de 25 gramos de cannabis que, antes de la vigencia de ley 19.172, habían sido consideradas punibles por el juez de primera instancia. Respecto de la configuración de la tenencia no para consumo, las decisiones afirman claramente la continuidad de criterio, estableciendo con ello la discrepancia en términos conceptuales[13] con la modificación legislativa: *"... la Sala*

[11] TAP 2do turno, Sent. 122/2014, 15.05.14.

[12] TAP 2do turno; Sent. 42/2014, de 13 de marzo de 2014 y Sent. 122/2014, de 15 de mayo de 2014.

[13] Un ejemplo de aplicación de la nueva normativa que refleja claramente dicha discrepancia conceptual puede verse en la valoración positiva que el tribunal realiza del criterio que determinó el procesamiento, expresada en una decisión de octubre de 2014. El 03 de marzo de 2014, se dictó sentencia de condena a dos autocultivadores por producción de materia prima de sustancia estupefaciente (tres plantas cannabis), a la pena de veintiún meses de prisión, con descuento de la prisión preventiva sufrida. El Tribunal de Apelaciones revocó la sentencia y dispuso la absolución en virtud de consideraciones vinculadas a la tipicidad, la antijuridicidad, el bien jurídico tutelado y la ausencia de lesividad. Entiende que, en el caso no se afecta la salud pública sino que refiere al ámbito privado de la autolesión, que no es punible en nuestro derecho y se trata de una causal de impunidad. *"Se trata de un cultivo para consumo propio y familiar donde ningún sentido tiene su castigo porque no hay tipicidad en tanto no se vulneró bien jurídico alguno (que integra naturalmente el tipo) y no se sabe, bien por falta de reglamentación, bien por ausencia de informe pericial si se trataba de semillas prohibidas o no, por lo que en nuestro Derecho rige el Principio de Inocencia y quien debe demostrar lo contrario es el titular de la acción pública, y en cuanto a que*

reiteradamente se ha expedido sobre el criterio que apoya sobre qué se entiende por una cantidad razonable para consumo, más allá de matices, concepto que no ha variado con la nueva redacción dada por el art. 7 de la ley Nº 19.172 al art. 31 del Decreto Ley Nro. 14.294, salvo para el caso específico de la marihuana por disposición expresa". Y, retomando en los mismos términos la argumentación que en los años anteriores a la vigencia de la ley 19.172 encontrábamos en las decisiones del tribunal, se presenta el razonamiento que justificaba entonces la formación de su convicción moral, ahora como justificación del criterio para determinar la cantidad destinada al consumo persona valorada en función de la sana crítica: "¿Cuál es la cantidad permitida para consumo en la nueva redacción del art. 31? Evidentemente establecer cuándo una cantidad es razonable para consumo personal siempre será de apreciación subjetiva por el observador, pero lo que no puede serlo es el criterio o vara con la cual se mida su eventual afectación a la salud comunitaria. La evolución del tema pasó de un mínimo para consumo a una cantidad razonable y, ahora, a una que determine el Juez en función de las reglas de la sana critica. Así, se calibra generalmente que un caso ingresa en esa situación cuando el enfermo (adicto), se mueve con su "salvavidas" a cuestas con lo que podría estimarse como dosis adecuadas a su dependencia a los estupefacientes o, una cantidad que eventualmente podrá ser más voluminosa que la que acostumbra a llevar consigo en forma ambulatoria cuando se incauta en determinado lugar (escondrijo de droga), pero en todo caso no mucho mayor. Tomando como paralelismo la situación del tabaco se puede corrientemente observar que el fumador lleva consigo una cajilla de cigarrillos cuando se mueve (20 unidades), aunque apenas utilice 10, 15 o las 20, pero también puede comprar un cartón y acopiarlo en su vivienda sea cual sea el motivo (economía por cantidad, pereza de ir a comprar diariamente, etc.), todo lo cual resulta indiferente al derecho puesto que la ley no prohíbe el uso de esta sustancia".

La presunción de libertad incluida en el último inciso del artículo 31 es interpretada en sentido contrario de la intención consignada en los textos que conforman la historia de la sanción. Es decir, es entendida no como un umbral de referencia sino como un límite expreso por encima del cual toda tenencia es punible. A lo anterior se agrega la negación de la autonomía individual de los usuarios por la vía de la identificación de consumidores y adictos, del mismo modo que en las decisiones anteriores a la reforma legal. Expresa el tribunal: *"Ahora, los adictos a los estupefacientes no se encuentran en igual situación, ni incluso hoy día con la nueva regulación vinculada a la Cannabis Sativa, porque el límite de la posesión*

---

no se encuentra registrado, se trata en primer término de una cuestión absolutamente accesoria y, en segundo término, en ese momento, año 2013, no existía ni la ley 19.172 ni menos aún el registro ante el IRCCA ni controles por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, por lo que mal puede hacérsele semejante reproche a los justiciables además de violentar el artículo 332 de la Constitución. La Salud Pública es el bien jurídico protegido, esto es, una puesta en riesgo de las personas en forma general, lo que no ha ocurrido en el caso. Es por ello que en el momento de dictarse el enjuiciamiento el mismo estuvo bien dispuesto pero no la sentencia de condena" (TAP 2, Sent. 311/2014, 15.10.2014). Nótese, como decíamos, la apreciación del tribunal respecto del procesamiento dispuesto antes de la vigencia de la ley 19.172, el cual considera bien dispuesto, a pesar de que se trataba del cultivo de tres plantas de cannabis, situación que está por debajo del umbral establecido en la nueva normativa.

está dado por una cantidad para consumo propio establecida expresamente en el artículo 31 del Decreto Ley Nº 14.294 en la redacción dada por el artículo 7 de la ley 19.172. La anterior redacción que le dio el artículo 3 de la ley 17.016 al artículo 31 mencionado fue un aporte para mejorar el criterio de evaluación de lo que puede entenderse por un "mínimo" de posesión permitida para el consumo personal del drogadicto, tratando con ello de evitar el encasillamiento puntual - mínimo igual dosis - para dar lugar a un mayor espectro mirando a lo "razonable" a criterio del juzgador, pero de ninguna manera tal cosa implicaba una apertura para el acopio o derechamente para la tenencia de sustancias estupefacientes, puesto que la regla general era y es la prohibición expresa del acopio por ser sustancias peligrosas para la Salud Pública. Por tanto, ese criterio general sigue plenamente vigente hoy con la redacción dada al artículo 31 del Decreto Ley 14.294 por el artículo 7 de la ley 19.172".

La defensa de la continuidad de los esquemas conceptuales y los condicionantes morales que formaban la libre convicción para determinar el sentido del sintagma "cantidad razonable" en la redacción anterior, es expresada atribuyendo al legislador la intención de autorizar el acopio, ya que los umbrales de referencia no coinciden con lo que la convicción moral del tribunal determinó en el pasado como "razonable"[14]. Las decisiones posteriores a la reforma de 2013, aunque el texto de la ley ya no incluye el calificativo "razonable" sino que refiere a "una cantidad destinada al consumo personal", continúan valorando la cantidad –ahora en ejercicio de la sana crítica- en los términos que antes entendían la razonabilidad de la cantidad (lo que se puede consumir a corto plazo, el consumo de un día o dos). La redacción de 1974 ha llegado al presente camuflada en las prácticas interpretativas de los tribunales. La persistencia de ese criterio se expresa en la comprensión de la intención legislativa como una autorización del acopio y no como la protección de la autonomía y los derechos de los usuarios: *"... cuando se tomó la decisión de iniciar el juicio a los tres involucrados en la causa por parte del Señor Juez de primera instancia, la misma era totalmente ajustada a derecho, ya que cada uno de ellos tenía en posesión 25 gramos de marihuana, cantidad que sin lugar a la menor duda era acopio prohibido puesto que habilitaba a armar más de veinticinco "porros", los cuales no se pueden fumar a corto plazo. Las Defensas argumentaron que la droga que les fue ocupada era lo razonable para consumo propio, lo cual no se ajustaba al concepto de cantidad razonable imperante en aquel momento por más que fuera para consumir personalmente por el adicto, ya que implicaba acopio para un período de tiempo importante (...). El concepto pacíficamente admitido de cantidad razonable, que bien puede ahora asimilarse al fijado en la ley como "cantidad valorada en función de la sana crítica", refiere al corto plazo mientras que lo que les fuera incautado a los encausados de autos es un volumen para acumular, tendiente al fomento a largo plazo del vicio, lo que lleva ínsito riesgos sociales propios y también ajenos, por tanto sin mucha profundización quedaba fuera de la excepción legal a la penalización de la tenencia de estupefacientes, que se limitó a una cantidad razonable para*

[14] En el discurso judicial anterior a la vigencia de la ley 19.172, a pesar de la modificación que la ley 17.016 había introducido en 1998 al sustituir el adjetivo "mínima" que calificaba a la cantidad con fines de consumo personal por "razonable", a "razonable" se le atribuía el sentido de "mínima".

el consumo propio y actual valorado con un criterio de razonabilidad por el juzgador, que se reitera, ahora podrá llamársele "en base a las reglas de la sana crítica".

Respecto de la interpretación del último inciso del artículo 31, incorporado por la ley 19.172 a los efectos de establecer umbrales de referencia con relación al consumo de cannabis que pudieran eliminar un cierto margen inseguridad jurídica y consolidar un ámbito protegido de la intervención penal para el desarrollo de la autonomía personal, las decisiones analizadas lo entienden del modo opuesto. Esto es, interpretan las cantidades consignadas como un límite expreso, fijadas taxativamente, por encima del cual se trata de comportamientos punibles[15] y por debajo del cual el legislador le quitó la facultad de valoración al juez, y no como una presunción de finalidad de la tenencia. Para ello se recurre a la literalidad como argumento interpretativo, que refuerza una suerte de sentido "natural y obvio" de la formulación normativa que el tribunal está construyendo: los umbrales de referencia entendidos como límite fijado taxativamente. Esta última consideración es precisamente la evidencia de la distancia que el tribunal considera que existe entre la solución legislativa y lo "pacíficamente admitido" por la jurisprudencia para valorar el destino de la cantidad de droga incautada en cada oportunidad: *"En concreto, el acopio está prohibido y, por tanto, era un delito antes de entrar en vigencia la ley 19.172 y también lo es ahora. ¿Cuál es el problema que presenta la causa entonces? Ahora, el tema cambia dramáticamente en relación a la marihuana, porque allí la ley en el inciso tercero de la nueva redacción del artículo 31 fija, taxativamente, cual es esa cantidad permitida para consumo personal, quitándole la facultad de valoración al juez (...). Entonces, la conclusión es que aquella cantidad de droga que resulta un claro acopio prohibido y por ello encarta una conducta delictiva por posesión en relación a*

[15] En el mismo sentido, la irrelevancia que a los efectos de la aplicación parece haber tenido la sustitución de la libre convicción por las reglas de la sana crítica puede inferirse del tipo de argumentación llevada a cabo en situaciones en las que la cantidad supera el umbral establecido (40 gramos, 6 plantas o la cosecha correspondiente a los integrantes de un club de membresía). Puede mencionarse, como ejemplo de lo anterior, la sentencia definitiva de segunda instancia que resuelve la apelación a la sentencia que condenó a una mujer por el delito de producción de sustancias estupefacientes prohibidas (29 plantas de cannabis), a la pena de veinticuatro meses de prisión con descuento de la prisión preventiva sufrida. Señala el tribunal que el caso debe examinarse teniendo en cuenta la ley 19.172, que exime de responsabilidad a algunos cultivadores, por tratarse de una ley posterior más beneficiosa para la encausada. Entiende que la persona encausada no puede acogerse a la eximente de responsabilidad: *"...ni en el régimen anterior ni en el vigente, una persona que tiene un "vivero" con 29 plantas de marihuana, luz artificial, toldos para ocultarlas y protegerlas, tiene explicación ni justificación alguna para estar excluida del reproche penal. Ni siquiera es posible considerar la plantación como necesaria para su consumo ya que excede las seis plantas de marihuana de que habla la Ley"* (TAP 4, Sent. 140/2014, 17.07.2014). La necesidad de valorar, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, si las cantidades superiores a los umbrales de referencia tienen como destino el consumo personal parece satisfacerse en la calificación como "vivero", a pesar de la redacción del art. 6 de la ley 19.172, que sustituye el art. 30 del DL 14.294 que regula la producción las materias primas o las sustancias capaces de producir dependencia psíquica o física. El inciso final de dicha disposición establece: "Quedará exento de responsabilidad el que produjere marihuana mediante la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis de efecto psicoactivo en los términos de lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley. El destino a que refiere el literal E) del artículo 3° será valorado, en su caso, por el Juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica, en caso que se superaren las cantidades allí referidas".

otros estupefacientes, para la marihuana no lo es. En efecto, con 40 gramos de marihuana se pueden armar, más o menos, entre 80 y 90 "porros", por tanto no es una cantidad para consumo a corto plazo sino acopio, pero la ley es inequívoca en cuanto a los gramos autorizados, por lo cual el intérprete no puede desatender su tenor literal en busca de su eventual espíritu".

La interpretación literal puede entenderse como interpretación *prima facie* (por oposición a la interpretación *"todo considerado"*); como interpretación a-contextual (por oposición a la interpretación contextual), y también como interpretación declarativa (que, por oposición a la interpretación correctora, tiene en cuenta el sentido natural, propio, obvio, objetivo del texto normativo[16]. El uso del argumento interpretativo de la literalidad confirma, finalmente, la no consideración de los criterios expresados en la exposición de motivos de la ley, en el mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, en los informes de las comisiones parlamentarias, en el debate legislativo a los que hicimos referencia como elementos extra-textuales que deberían ser tenidos en cuenta en las prácticas interpretativas, en tanto son constitutivos de la enunciación del enfoque de derechos humanos que orientó la reforma legal. A su vez, la fundamentación parece implicar que el inciso segundo del artículo 31 no es aplicable a situaciones en las cuales la sustancia involucrada sea cannabis, lo cual refuerza un entendimiento estricto del argumento de la literalidad, es decir, como aquel relativo a la atribución de sentido a una formulación normativa en forma aislada, sin considerar el contexto textual inmediato ni los elementos extra-textuales.

16 Guastini, R.; *Interpretar y Argumentar*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

La sobredosis de vitamina D3 en el Hospital Saint Bois, ¿una cuestión de packaging o de falla en los controles?

A fines de junio del presente año, las autoridades del Hospital Saint Bois, alertaron a la población que se había suministrado a pacientes pediátricos de ese centro de salud, dosis de vitamina D3 para adultos en lugar de la correspondiente para niños. Advirtieron asimismo que se suspendiera inmediatamente su aplicación ya que la misma perjudicaba seriamente la salud de los niños y que se consultara al médico concurriendo a cualquier dependencia de salud o al Hospital Pereira Rossell. Dicha vitamina se prescribe habitualmente para la fijación del calcio, y es conocida con el nombre comercial Mulsiferol (marca del Labortatorio Spefar) en su versión para adultos.

La farmacia del Saint Bois distribuyó vitamina D en versión para adultos (Mulsiferol) a 233 niños. Dicho medicamento fue consumido por 109 de los niños, provocando hipercalcemia –exceso de calcio– en 26 de ellos y nefrocalcinosis –depósito de calcio en los riñones– en otros cinco. El director del Hospital, Eduardo Ferrazzini, dijo en una primera instancia que el tema se debió a una confusión debido a que las cajas de los medicamentos eran similares. El problema con esa versión es que el Hospital compra el medicamento para niños al laboratorio Celsius, y el medicamento en este caso se llama Viosterol.[1] Los frascos no se parecen, y provienen de laboratorios diferentes, uno es emulsión y otro se suministra por gotas, las cajas difieren en tamaño y solo comparten el color azul. En cuanto al prospecto que siempre viene dentro de la caja que contiene los fármacos, según el programa Telemundo del Canal 12, “algunos padres (...) dicen que el Mulsiferol que les dieron en el hospital no tenía prospecto.”[2]

Ante la denuncia en la Justicia de algunos padres de los niños afectados, tuvieron que declarar en calidad de indagados la Dirección y la Química Farmacéutica del Hospital Saint Bois, y en calidad de testigos las autoridades de ASSE. La presidenta de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Susana Muñiz, reconoció en el mes de setiembre, ante el juez José María Gómez que “fue un error” el suministro irregular de Mulsiferol a 233 niños en el Hospital Saint Bois.

Muñiz ratificó que hubo un error de apreciación de la química farmacéutica o en la compra de medicamentos. “También señalamos aspectos técnicos que llevan a la confusión”, dijo Muñiz en rueda de prensa. La jerarca se refirió a que las cajas de Mulsiferol —vi-

---

[1] El laboratorio Spefar también tiene una marca de vitamina D para niños, denominada Mulsi D3 pero nunca fue adquirida por el Hospital Saint Bois, que sí adquirió la versión para adultos de ese laboratorio, el Mulsiferol.

[2] https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/cual-es-la-situacion-del-hospital-saint-bois/

tamina D3 para adultos— y Viosterol —vitamina D3 para niños— se presentan en cajas y frascos muy parecidos y además ambos productos son líquidos.

Consultada respecto a si se justificaban los cambios en las cajas o embalajes de los fármacos, Muñiz señaló que hay elementos que ayudarían a evitar las confusiones en las farmacias de los hospitales, como que la caja de medicamentos expresara que se trata de una presentación para adultos o para pacientes pediátricos: "Que se llamen de diferentes formas, que los colores sean distintos".[3]

ASSE inició una investigación administrativa para determinar las responsabilidades de lo sucedido y en el mes de julio el Directorio resolvió realizar un sumario con separación del cargo y retención de haberes a la funcionaria encargada de la farmacia del Hospital Saint Bois. Asimismo se dispuso ampliar la investigación por estos hechos constatados en el transcurso de la instrucción para determinar si hay otro tipo de responsabilidades.

Después de este episodio quedan varias preguntas para hacerse, tales como quiénes fueron todos los responsables de que sucediera este "error", si fue un caso de responsabilidad individual o del sistema y porqué se demoró tanto en advertirse (más de dos meses). Otra pregunta que surge es si hubo un error de diseño en la caja, es decir si es cuestión de similitud del packaging. Quizá alguien también se pregunte si ya no se leen los prospectos que acompañan los medicamentos. Otra pregunta legítima puede ser ¿Nadie controla?

Según Marcelo Barbato, coordinador de la Comisión de Seguridad del Paciente (COSEPA) del Ministerio de Salud Pública, la función de las Cosepa es "corregir los problemas en el sistema que son generadores de errores".

Consultado sobre si la Cosepa del Hospital Saint Bois podría haber detectado de antemano lo que ocurría con el Mulsiferol, Barbato explicó que "el trabajo de estas comisiones es proactivo y reactivo", pero resaltó que tanto en Uruguay "como en la mayoría de los países del continente no hay un diagnóstico de situación sobre el uso seguro de medicamentos". Esto, dijo, genera que muchas veces no se puedan detectar errores antes de que se provoque el daño en el paciente.[4]

Mientras tanto, en el mes de octubre, la fiscal Diana Salvo decidió archivar la denuncia penal por "lesiones gravísimas culposas" contra ASSE presentada por los padres de una bebé afectada por el suministro de Mulsiferol, porque, según las pericias médicas, no se "constataron lesiones ni personales, ni graves ni gravísimas". Luego se agrega que "el control de calcemia realizado a los cinco días de suspender la administración de vitamina D mostró cifras normales de calcemia".[5] De todas formas, al abogado de la beba, Nicolás Pereyra, le

[3] http://www.elpais.com.uy/informacion/hubo-error-saint-bois.html

[4] http://ecos.la/UY/5/salud/2017/07/15/15485/tras-caso-mulsiferol-impulsaran-diagnostico-general-de-uso-de-farmacos/

[5] https://www.elobservador.com.uy/archivan-denuncia-penal-contra-asse-suministro-mulsiferol-saint-bois-n1128224

sorprendió la rapidez del dictamen, ya que se trata de un expediente de más de 2.000 fojas. Asimismo criticó que la resolución de la fiscal se publicó primero en los medios, antes de dar aviso a las propias víctimas o interesados. "El dictamen forense, dice que no hubo lesiones graves pero no descarta la existencia de lesiones personales. La (...) medicación dispensada sigue causando secuelas en la vida de Blanca". Pereyra agregó que se encuentran en trámite tres denuncias contra jerarcas del Saint Bois por sobredosis de Vitamina D3 a niños.[6]

Este incidente denota, por sus dimensiones y entidad que la falla en los controles fue grave y cuestiona a todo el sistema de salud, a ASSE y al Ministerio de Salud Pública en primera instancia. Es fundamental en todo sistema de salud que se aseguren controles en cuanto a la adquisición, almacenamiento, dispensación, o vigencia de los productos. También debe considerarse que debe haber idóneos de farmacia para la expedición de los fármacos, controles frecuentes, y formación del personal idóneo. También se debe exigir a las empresas farmacéuticas que se identifique el medicamento en forma clara y sin posibilidad de confusión, previendo las posibilidades de error humano cuando hay similitud del packaging.[7] Yendo más a fondo, se trata de aplicar la Isoapariencia, es decir que para aumentar la seguridad del usuario de la salud, los medicamentos que tienen la misma composición tengan el envase o caja del mismo aspecto, y medicamentos distintos tengas envases con aspectos distintos.

6 http://www.elpais.com.uy/informacion/fiscalia-abogado-chocan-dictamen.html

7 http://www.xn--ministeriodediseo-uxb.com/diseno-que-salva-vidas-etiquetado-de-medicamentos-y-alimentos/

El triste lujo

Prof. Alejandra Collette Spinetti Núñez[1]

Históricamente Uruguay ha sido un país de contradicciones; por un lado, hemos tenido momentos de gestión política que han puesto el país a la vanguardia en cuanto a derechos, pero ha tenido muchos más acciones políticas de las otras, de las que no reconocen derechos, en especial a las llamadas "minorías". Esto ha llevado a que una gran porción de la población uruguaya quede inhabilitada en el pleno goce de sus derechos, al margen social, en la periferia, sin derechos como trabajo, salud, vivienda, educación, etc. Derechos reconocidos por la Constitución; pero que más allá de eso son derechos humanos, imprescindibles para el desarrollo personal y el logro una vida digna.

En esta situación es que se ha encontrado la población trans desde su aparición en el Uruguay. Una población que no ha podido desarrollarse como persona, y menos como ciudadanxs, por el hecho de ser "diferente" a lo esperado; por no llenar el casillero de lo "esperado" socialmente, y lo que el mandato heteronormativo exige.

En un nuevo escenario político, visible desde hace una década atrás, donde al menos en Latinoamérica las izquierdas y/o los gobiernos progresistas han dado importancia a lo que se conoce como "la nueva agenda de derechos", las poblaciones que han sido postergadas están empezando a ser visibilizadas, y se está intentando lograr una justicia social a través de normas legislativas que inician un camino de búsqueda de encuentros. Esto no significa que se logren leyes perfectas, ni que los reclamos de las organizaciones de la sociedad civil como tales sean contemplados; ni mucho menos que a nivel cultural la sociedad esté preparada para aceptar estos cambios. Las clases dominantes socialmente, económicamente, religiosamente y políticamente no desean perder su hegemonía, por lo cual el reconocimiento de derechos de poblaciones vulneradas pone también en un plano de pérdida de poder de aquellos, dejándolos, desde su punto de vista, en un plano de vulnerabilidad, hasta creyéndose atacados en sus principios.

En este sentido, la ley Integral para Personas Trans busca de alguna manera la reconstitución de una sociedad integrada, donde todos sus miembros puedan lograr el mayor goce de sus derechos así como su desarrollo personal dignificándose como personas y como ciudadanxs.

El proyecto de ley fue diseñado y debatido en el Consejo Nacional de Diversidad Sexual (CNDS), órgano creado por decreto presidencial, que opera dentro de la órbita del

---

[1] Docente de Literatura CES. Coordinadora Académica END/DF SODRE. Integrante del Comité Ejecutivo de la COTRANSLAC (Confederación Trans de Latinoamérica y el Caribe). Miembra del Comité Directivo del FIT (Fondo Internacional Trans)

Poder Ejecutivo a partir de ideas, conceptos y reclamos propios de las OSC. Más específicamente, su funcionamiento se instala en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con representación de todos los ministerios, así como de OPP, ANEP y representación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). De dicho órgano surge esta ley que fue debatida artículo por artículo, punto por punto.

¿Por qué integral? Porque la ley integra una cantidad de núcleos temáticos que hacen a la persona, que en el caso de la población trans no están resueltos, o no son "alcanzables" sin un marco legislativo que sea exigido y brindado. Esto lleva a una reflexión, y es que en Uruguay no vivimos en una sociedad como la que creemos vivir. Aquello de que todos tienen las mismas oportunidades es solo un mito. De ser así, no necesitaríamos leyes como ésta, u otras que buscan la justicia social.

¿Que plantea la ley?

La ley ante todo plantea un mensaje de despatologización. No trata, como plantean los discursos médicos más duros (en especial la psiquiatría), a las personas trans como patologizadas: las identidades trans son planteadas como la autopercepción que cada persona tiene sobre sí misma, que no contiene ningún elemento patologizante. En ella misma se deja claro diferentes conceptos acerca del tema. Esto compone un inmenso avance frente a la patologización creciente y cada vez más aceptada proveniente de ámbitos políticos, religiosos y médicos, que medicalizan, en especial a la infancia para "curar", sabiendo que no es una patología.

Promueve la equidad de género, erradicando toda forma de discriminación que iría contra las normas que así lo establecen. Esto logra también visibilizar la discriminación que aún hoy sufre en este caso la población trans, cuando por ejemplo le es negado el acceso al trabajo, y/o expresarse de acuerdo a su autopercepción, así como el ingreso y permanencia en la educación y otros. Asimismo, exige se incluya la variable "trans" en todos los censos y estadísticas del Estado, un gran avance, ya que el Estado reconoce la existencia de lo que debe debatirse: el género trans. Con ésta ley, el propio Estado reconoce esta población, lo que ello genera un nuevo sistema de percepción y de datos que serán los oficiales y obviamente un cambio de paradigma.

En su artículo 5, la ley reforma la actual ley 18.620 o "ley de cambio y sexo registral" haciendo de la operativa un trámite administrativo, ya que de acuerdo a la ley actual es un trámite judicial, con una decisión de un juez, de acuerdo a lo que se le presenta como prueba y a su percepción, no a la auto-percepción de la persona solicitante, lo que muchas veces ha llevado a la negación de este derecho. Pero además, la ley reconoce el derecho de los menores de edad a solicitar este cambio, ya que en la realidad los menores uruguayxs no son, de acuerdo al imaginario popular, sujetos de derecho, quienes además sufren una gran campaña de criminalización por su condición de jóvenes. El hecho de que la ley permita a menores de edad hacer su cambio de nombre y sexo registral de acuerdo a su autopercep-

ción, es de un avance histórico en el contexto actual. Claro que la ley exigiría responsables legales que además expresaran su conocimiento de la persona. Pero lo que es innegable, es que permite a menores gozar de sus derechos en cuanto a adecuar su nombre y sexo a su percepción. Es importante también saber que la des-judialización del proceso lograría que más personas accedan a este derecho ya que al estar judicializada deben pagar un abogado, y si estamos hablando de una población que no accede al trabajo formal es imposible pagar los costos que conlleva la contratación de un profesional, además de los costes emocionales ante el hecho de estar nuevamente siendo examinadxs por un tercero.

Uno de los artículos más debatidos últimamente del proyecto de ley es el articulo Nº 7, que habla de la reparación económica a personas nacidas antes del 31 de diciembre de 1975 y que durante la dictadura y primeros gobiernos democráticos fueron víctimas de violencia por parte de las instituciones del Estado. En este caso hablamos de aquellas personas trans, en especial mujeres trans que por su condición y que como único destino laboral tenían el trabajo sexual, fueron perseguidas, golpeadas, llevadas a prisión, viviendo una vida llena de miedos y violencias. Estas mujeres trans, hoy mayores de 50 años, teniendo en cuenta que la expectativa de vida de ellas en Uruguay es de 45 años, están en situación de indigencia, por debajo de la línea de pobreza, con enormes problemas de salud, consecuencia de realidades vividas. Esta prestación es vitalicia y personal y consiste en 5 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones), lo que en dinero, apenas son unos 10.800 pesos uruguayos.

Esta prestación es la que ha puesto la clase dominante económicamente, canalizada en muchos políticos conservadores y de derecha, que salen a protestar pensando que esta prestación desestabilizaría económicamente al país, sin pensar que fueron ellxs mismxs quienes generaron esta violencia y esta disparidad situacional entre los diferentes componentes sociales. Debemos pensar en el devenir histórico y ver quienes fueron lxs que violentaron y quienes continuaron con esta violencia hasta que un gobierno progresista pone la nueva agenda de derechos sobre la mesa, con todos los reparos que como ciudadanxs podamos hacer, y quienes por crédito político se asocian a ella sin defenderla desde la convicción, sino desde la búsqueda de clientelismo político. Cabe destacar que hoy en día estas personas no son más de 100 y que no a todas ellas les correspondería esta prestación, ya que si la persona trabaja y gana más de este dinero no se le adjudicaría. La ley prevé que exista una comisión que revise caso por caso a quienes soliciten dicha prestación. Para corroborar las solicitudes, existe en el Ministerio del Interior lo que en su momento se le llamaba "ficha" que era el registro de la persona como delincuente bajo una figura llamada "pederasta pasivo" por lo cual las pruebas de dicha violencia están aún en manos del Estado.

Otro punto importante, es la disposición de que el 1% de los llamados para el ingreso a la función pública de las diferentes empresas del Estado sea para personas trans. Si pensamos que el censo del MIDES da una cantidad menor a 1000 personas trans en el Uruguay, estamos hablando de que en pocos años, estas personas podrán estar integradas al trabajo

formal con lo que eso supone (el goce de la seguridad social, el ingreso al Sistema Nacional de Salud así como la sindicalización y otros beneficios).

De igual importancia es la inserción y re-inserción educativa, no únicamente respecto del ingreso, sino también de la permanencia. En una población históricamente vulnerada y agredida la permanencia no es fácil; el sostenimiento de un tránsito educativo tiene sus devenires, por lo que se instalaría una comisión que se ocuparía del tema.

Un tema fundamental para las personas trans es lo que tiene que ver con la salud, teniendo en cuenta que se está tratando a "pacientes sanos", pero que requieren una atención especial, sensible y adecuada, ya sea para los tratamientos hormonales, como para las re-adecuaciones físicas, con un especial cuidado en la atención en salud mental. La condición de trans conlleva una cantidad de situaciones, que luego quedan en la psicología de las personas. Asumirse trans implica una cantidad de abandonos y expulsiones, que van generando en las personas la sensación de inseguridad y, muchas veces, vínculos no estables. Asumirse trans es asumir la soledad, es asumir el lugar que la sociedad deja, es asumir el tránsito por una vida llena de estigmas y discriminaciones. El hecho de que deban convivir con estas situaciones deja marcas en su psiquis, muchas veces llevan inclusive a la agorafobia, por lo que las angustias que se generan deben ser atendidas procurando la dignificación y el pleno desarrollo de la persona.

En definitiva, la aprobación de esta ley es un imperativo moral de la sociedad uruguaya; es un hecho que deberá ser estudiado, debatido, negociado, pero que no podemos darnos el triste lujo de continuar dejando a PERSONAS fuera de todos los derechos.

Cómo reaccionaron los simples mortales ante la versión divina de la "incorrección política"

Martín Rodríguez[1]

El jueves 22 de junio de 2017, el semanario *Búsqueda* puso en la calle una edición que rápidamente superó el nivel normal de repercusión. Entre sus contenidos se incluía una entrevista al diputado nacionalista Álvaro Dastugue, que en una sola pasada le apuntó a los tres patitos de la denominada agenda de derechos aprobada durante el quinquenio de José Mujica: "El tema profamilia, el tema por la vida, temas sociales, de drogas", respondió el legislador, luego de que los periodistas Federico Castillo y Guillermo Draper le preguntaran cuáles eran las prioridades de su agrupación.

Si nos remitimos al texto, el parlamentario afirmó que dichos asuntos "son de bendición para nuestro país". La definición desnuda el resto. A la vez que representante, Dastugue es pastor de la evangélica Iglesia Misión Vida para las Naciones. Llegó al Poder Legislativo tras las elecciones de 2014, cuando la hoy senadora Verónica Alonso se abrazó a esa congregación religiosa para dar el gran golpe en la interna montevideana de Alianza Nacional. Es uno de tres diputados titulares nacionalistas vinculados a instituciones evangélicas. Aunque los otros dos, Gerardo Amarilla y Benjamín Irazábal, hasta ahora no generaron polvaredas semejantes.

Difícil no pensar en la ley que habilita el matrimonio igualitario e incluso en la que abre la posibilidad de adopciones homoparentales cuando Dastugue se refiere al "tema profamilia". Más difícil no asociar la norma que permite la interrupción voluntaria del embarazo con "el tema por la vida". Imposible no conectar la expresión "temas (...) de drogas" con la disposición que regula el mercado de cannabis. El remate está cantado y publicado en la misma nota: "No me cabe la menor duda de que deberíamos revisar esas leyes, que entendemos no le hacen bien a la sociedad". El horizonte al que apuntó el diputado es una eventual victoria blanca en las elecciones de 2019.

Durante la entrevista, los periodistas de *Búsqueda* hicieron especial hincapié en la mirada de Dastugue a la homosexualidad. Entonces afloraron algunas de sus respuestas más controversiales. Se basó en informaciones recibidas por WhatsApp para asociar a los homosexuales con la zoofilia. Apeló a portales de noticias a los que no identificó para vincular a la misma población con prácticas pedófilas. Evitó decir que los homosexuales son enfermos pero no descartó la posibilidad, limitándose a manifestar que "Dios nos hizo hombre y mujer". Buscó una salida parecida cuando le consultaron si en su iglesia se intenta

[1] Comunicador.

modificar la orientación sexual de los fieles que no son heterosexuales: sin llegar a tildarlos de pecadores, aseguró que están "fuera de la voluntad de Dios".

Así, Dastugue se consolidó en el rol de vocero político de su suegro, el líder de su iglesia y también pastor Jorge Márquez, quien cuatro meses antes generó ruidos aún mayores tras una entrevista con *Teledoce*. Basándose en críticas al programa de educación sexual impulsado por las autoridades de la enseñanza, Márquez dijo que "el *lobby gay*" defiende las "relaciones sexuales de mayores con menores (y) relaciones con animales" y que los homosexuales son repudiables y el matrimonio igualitario, inconstitucional. Sin los ambages de Dastugue, afirmó que en la iglesia a la que ambos pertenecen hay fieles que "han cambiado su conducta de vida". Y no tuvo empacho en ejemplificar: "Han dejado el trasvestismo, alguna práctica de ese tipo".

Las palabras de Márquez y Dastugue representan una versión extrema y autoproclamada divina de un discurso que ganó notoriedad en los últimos meses. En tiempos de lentos pero indiscutibles cambios culturales empujados por la extensión de derechos, el enfoque conservador contraataca mediante una supuesta "incorrección política" que se revelaría ante las normas inclusivas.

Alianza de doble filo

Con sus afirmaciones, Dastugue se situó en un lugar distinto y distante respecto del que ocupan otros dirigentes políticos no precisamente proclives a la agenda de derechos. Es que, pese a las fuertes controversias generadas durante los procesos de discusión parlamentaria de las tres normas aprobadas en tiempos de Mujica, hoy cuesta encontrar otra voz de cierta relevancia que se anime a proponer la futura derogación de cualquiera de las leyes. Tanto de la de matrimonio igualitario (de las tres iniciativas, la que claramente alcanzó mayor respaldo en ambas cámaras), como de las que legalizaron el aborto (que no reunió unanimidad entre los legisladores del Frente Amplio pero salió a flote con un voto del Partido Independiente) y el mercado de marihuana (única que se aprobó por exclusiva voluntad oficialista). El diputado blanco lo advirtió tarde, como lo evidenció un mensaje publicado en su cuenta de Twitter: "Aclaro: no hablé de derogar derechos logrados. Sí revisar ley de marihuana y aborto; afirmé que no hubiera votado matrimonio igualitario".

La discreta marcha atrás no frenó una catarata de críticas. No pocas surgieron en la interna de su partido. El fenómeno se presta para diversas interpretaciones. La más optimista: la lenta acumulación cultural a favor de la ampliación de derechos empieza a permear incluso ámbitos tradicionalmente conservadores. La más perversa: esos ámbitos siguen siendo impermeables al cambio cultural pero buena parte de los dirigentes con mayor proyección política prefieren no exponer públicamente sus reparos por una cuestión de estrategia. Sea por hache o por be, ahí está la salida al cruce del senador Jorge Larrañaga. También a través de las redes sociales, el líder del sector por el que Dastugue alcanzó un lugar en el Parlamen-

to afirmó que él y los suyos no permitirán “que se afecten las conquistas” y que “los derechos no se tocan”. “El Partido Nacional en esto ni un paso atrás”, remató.

Distinta fue la actitud del último candidato blanco a la Presidencia. El senador Luis Lacalle Pou decidió compartir un posteo algo descafeinado de Javier García, que también ocupa una banca en la cámara alta y es uno de los voceros más reconocibles de su corriente partidaria. “El Partido Nacional incluye, defiende y respeta la diversidad de ideas y concepciones. Los derechos son para todos como la libertad”, escribió García. Con algo de buena voluntad puede inferirse que el uso del “todos” extiende el paraguas de “los derechos” y “la libertad” hacia los sectores estigmatizados por Dastugue. Con un poco de escepticismo, podría advertirse un segundo paraguas en la mano derecha del senador, como para que el respeto a “la diversidad de ideas y concepciones” también ampare el disparatario evangelista. El *tweet* de García se asemeja a una versión resumida de un comunicado elaborado por el Directorio partidario, organismo presidido por el senador Luis Alberto Heber: un hombre del Herrerismo que en esta discusión se posicionó más cerca de Larrañaga.

Si bien sería deseable que su vigente aspiración de resultar electo presidente de la República lo empujara hacia actitudes algo más empáticas con los colectivos aludidos por Dastugue, Lacalle Pou puede escudarse en que este último no integra su corriente interna para justificar una intervención tan poco categórica. Pero vale advertir que la lógica sectorial suele ser cambiante. Los ciclos electorales tienden a abrir períodos de pases tan ricos en viajes de un sector a otro como en desencuentros y reencuentros, sea por ideas o por conveniencia. Fueron esas aguas las que durante el quinquenio anterior llevaron al hoy diputado evangelista a sumarse a las filas de Alianza Nacional.

Fue en el barco de Verónica Alonso, cuya propia trayectoria refuerza la idea de que los adversarios internos de hoy pueden ser los aliados de mañana. Se hizo conocida durante la campaña de 2009, cuando adhería a la agrupación de Francisco Gallinal, quien durante los últimos cuatro ciclos electorales siempre alternó entre wilsonistas y herreristas. Esta última ruta la llevó a su debut parlamentario como diputada. Cinco años después, el otro sector la depositó en el Senado. Hoy, se encarga de construir una tercera vía que aparenta tener proyección. Como para ir por todo en dos años o, a más tardar, en siete.

La suerte de ese proyecto será un buen termómetro acerca del futuro de los cambios culturales asociados a los nuevos derechos. Porque Alonso parece no medir costos políticos ni sentir como una carga su vínculo con Dastugue y Márquez. Sí, con los dos: si bien el primero es más reconocible en tanto legislador, fue su suegro quien concretó el acuerdo electoral que puso a la Iglesia Misión Vida al servicio de la actual senadora. Irrompible, el arreglo es una realidad explícita. Ella lo dejó claro en una carta publicada ni bien el diputado comenzó a recibir críticas: “Quienes esperen de mí que señale a Álvaro Dastugue y lo separe o eche de nuestro espacio político, no nos conoce nada. Nada. Seguiremos pensando distinto en algunos temas y seguiremos pensando igual en otros, y ambos juntos iremos enriqueciéndonos. (...) Prefiero que me vaya mal políticamente a ser una injusta rectora

moral de mis compañeros o votantes. Anecdótico y tristemente gracioso es ver a quienes hasta ayer cortejaban a Álvaro Dastugue para que los apoyara, hoy lo usan de combustible político mediático para tratar de dañarnos o ahuyentarnos (sic)". No fue el primer problema hijo del acuerdo. Poco antes, Alonso y los evangélicos protagonizaron una disputa legal para determinar a quién le correspondía el pago de la impresión de las listas asociadas a la iglesia. Pero la amistad por ahora resiste a todo. Incluso, a cuentas no precisamente claras.

No resulta llamativo que el Partido Nacional sea la plataforma elegida por quienes piensan como Dastugue y, consecuentemente, la colectividad política más sacudida por el debate generado. Entre los principales partidos uruguayos, el blanco tradicionalmente fue el más influenciado por la fe religiosa. Desde hace unos años, incluso, la Unión Cívica, histórica colectividad política católica, vota bajo su lema. En cambio, sí resultó llamativa una discusión generada al interior del Frente Amplio, apenas unos días después. Fundamentalmente, por la identidad más que por la representatividad de quien la disparó. Álvaro Vázquez, hijo del presidente Tabaré Vázquez, militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y médico de profesión, pareció cuestionar el concepto de identidad de género durante una entrevista con el semanario *Brecha*. Manifestó que algunas personas pueden tener "problemas hormonales" no patológicos. También se refirió a la existencia de "provocaciones" en manifestaciones como la Marcha por la Diversidad y se mostró más dispuesto a cuestionar las formas de Dastugue que el contenido de su discurso, señalando que hay "expresiones que muchas veces no ayudan". Aunque estuvo lejos de asumir posiciones como la de Márquez, también habló de la existencia de *lobbies* "de un lado o de otro". Un total de 14 organizaciones de la sociedad civil, algunas representantes de la población LGBTI y otras simplemente aliadas, le respondieron en un extenso y duro comunicado que también hizo referencia a los dichos de Dastugue. Lo mismo ocurrió con varios dirigentes y jerarcas de gobierno frenteamplistas, con alcance al PDC.

La polémica como oportunidad

Hasta junio de 2017, entre los miles de hombres que pasaron por el Poder Legislativo a lo largo de la historia nacional, ninguno había manifestado públicamente ser homosexual. El primero en hacerlo fue Martín Couto, representante suplente del sector frenteamplista Ir. A través de una columna de opinión publicada por *La Diaria* y titulada "¡Hay un gay en el Parlamento!", el legislador visibilizó una orientación sexual con la que desde mucho antes convivía sin conflictos. Es decir: no salió de armario alguno, simplemente llevó adelante un acto imbuido de sentido político. Así lo demostraron sus propias palabras y hasta el contexto. Es que apenas habían pasado seis días desde la publicación de la entrevista que *Búsqueda* le hizo a Dastugue. Se trataba de demostrar que el diputado evangelista estaba lejos de ser representativo del Parlamento en su conjunto.

Si bien partió de lo declarativo, la reacción de Couto trasciende ese plano desde que implica exponer aspectos personales hasta entonces poco conocidos. No hace falta tener

espíritu de periodista de revista amarilla para sentenciar que el diputado del Frente Amplio no fue el primer hombre homosexual en ocupar una banca en la historia de la democracia uruguaya. Alcanza y sobra con algo de sentido común, nomás. Su actitud también tuvo el valor de romper con lo no dicho, en uno de los varios ámbitos de la sociedad en los que únicamente parecería haber lugar para la masculinidad tradicional y, por ende, heterosexual. De ahí que la reacción del parlamentario suplente se haya constituido en la crítica más visible a los dichos Dastugue.

El cúmulo de cuestionamientos provenientes del sistema político y de la sociedad civil le dio fuerza a viejos reparos orientados a los vínculos existentes entre la comunidad religiosa a la que pertenece el diputado evangelista y el Estado. Ocurre que la Iglesia Misión Vida para las Naciones se vale de Esalcu, una asociación civil con la que desarrolla convenios con organismos públicos nacionales y con múltiples gobiernos departamentales. Además de gestionar centros CAIF valiéndose de esa herramienta, la congregación de Márquez y Dastugue administra los Hogares Beraca, que atienden a personas con diferentes niveles de vulnerabilidad, muchas veces derivadas por instituciones públicas. Las rígidas condiciones de conducta impuestas a los residentes motivaron denuncias por malos tratos. A ellas, se les suman otras que dan cuenta del uso de la población de los hogares en beneficio de la campaña política de los candidatos de la Iglesia. Desde antes, incluso, vienen las que señalan la instrumentación de procedimientos tendientes a que los supuestos beneficiarios superen la homosexualidad o la identidad trans.

En tiempos en los que aún no se hablaba de agenda de derechos, Márquez se animaba a recorrer canales de televisión con grupos de fieles que reconocían orgullosamente haberse prestado a tales prácticas. La sola vigencia de la laicidad como rasgo distintivo del Estado uruguayo debería motivar investigaciones profundas. De lo contrario, el proceso de extensión de derechos de la población LGBTI, que en breve posiblemente desemboque en la aprobación del proyecto de Ley Integral para Personas Trans, volverá más visibles a las contradicciones entre lo que el Estado proclama y lo que efectivamente hace. O entre la agenda de derechos y la lógica de los hechos.

Seguridad Democrática
y Derechos Humanos



“Nadie es capaz de matarte en mi alma”[1]

Mariana Mosteiro[2]

“La comunidad se embrutece infinitamente
más por el uso habitual del castigo
que por la ocurrencia ocasional del delito”

Oscar Wilde

En el año 2016, fue considerada como crítica la cifra que refiere a la cantidad de personas que murieron dentro del sistema penitenciario. Así fue calificada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario, Juan Miguel Petit[3]. El informe anual y, en particular, el trabajo que refiere a las muertes dentro de la cárcel[4], establece que murieron 47 personas bajo la custodia del Estado. Particularmente, las muertes en circunstancias violentas (32) concentraron la atención, ya que habla de lo deficitario que continúa siendo el sistema, por inacción, por falta de técnicos y por la ausencia de un programa que intente abordar desde una perspectiva integral el pasaje por la cárcel.

Este 2017 tampoco parece garantizar el derecho humano más básico para todas las personas privadas de su libertad. Al 31 de octubre del corriente año, según cifras brindadas colaborativamente por el equipo del Comisionado (su informe es anual, por lo que las cifras totales se conocerán el año siguiente), de la totalidad de 38 personas que fallecieron, 23 lo hicieron en circunstancias violentas (homicidios, suicidios, circunstancias dudosas).

Es importante tomar en cuenta que los centros en dónde se registran la mayor cantidad de éstas muertes, son aquellos llamados mega-cárceles. Es decir, el COMCAR y el Penal de Libertad. El diagnóstico sobre este tipo de establecimiento se encuentra bastante acabado, así como las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales en la materia (además de pactos, tratados y normativa a la que nuestro país está suscripto), que advierten que estos lugares son completamente inadecuados para una política penitenciaria respetuosa de los DDHH. Cuanto menos sea la población y la magnitud de las cárceles, existen mayores garantías para disminuir las situaciones de violencia y los niveles de vulneraciones completamente inaceptables.

---

1 Fragmento de “Pabellón Séptimo”, Indio Solari.

2 Licenciada en Sociología, Udelar. Integrante del Servicio Paz y Justicia-Uruguay.

3 http://www.elobservador.com.uy/cifra-record-homicidios-carceles-uruguayas-2016-n1002684

4 “Informe especial sobre muertes en custodia en 2016”, Comisionado Parlamentario. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Muertes%20en%20Prisi%C3%B3n%20Final%20para%20web.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow

El COMCAR contiene casi una tercera parte de la población recluida. Allí también sucedieron la mayor cantidad de muertes por enfermedad, la asistencia médica también se vuelve deficiente en esas condiciones. La desnutrición también estuvo presente este año en el módulo 8, dónde se identificaron siete reclusos que manifestaban ese cuadro de salud. Frente a ésta situación, el Comisionado, respaldándose en una herramienta del derecho internacional - Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos(Reglas Nelson Mandela)[5]- presentó un recurso de amparo ante la justicia con el objetivo de que la institucionalidad respondiera y diera seguimiento ante la gravedad del asunto.

La justicia dio lugar al recurso presentado y efectivamente condenó al Ministerio del Interior a "elaborar un programa de tratamiento individual"[6] para éstas personas privadas de libertad.

La respuesta pública ministerial fue la de minimizar la situación e insistir en que los reclusos padecían "adelgazamiento" y que podrían haber "contraído el diafragma" para agudizar la situación[7]. En esta línea argumentativa, las autoridades decidieron apelar el fallo de la justicia aduciendo que ya venían trabajando para mejorar la situación y que no eran del todo claros los informes ni las pruebas.

Pese a los esfuerzos por deslegitimar la voz y testimonio de los mismos implicados y de instituciones cuya función es la de visibilizar y denunciar las flagrantes violaciones a los DDHH dentro del sistema penitenciario, el Tribunal de Apelaciones decidió ratificar la condena[8].

Retomando y centrándonos en la réplica del Ministerio del Interior, lejos de ser criteriosa, reafirma el grado de soberbia y hermetismo que se ha mantenido durante la gestión, particularmente desde el 2010 a esta parte. Si bien se han avanzado en algunas aristas de la ejecución penal, nos encontramos muy por fuera de los estándares deseables y, en algunas circunstancias, de los estándares mínimos. Inclusive, durante este período (2010-2017) hemos asistido a la aprobación de leyes totalmente regresivas en materia de política criminal y DDHH, propuestas por esta misma cartera (eliminación de libertad provisional, condicional y anticipada para los reincidentes, aumento de penas, entre otras).

Creo que no es necesario aclarar que la negación de los crímenes que perpetúa el Estado nos ha conducido a situaciones muy oscuras, a las cuáles ya dijimos Nunca más tolerar. Es arriesgado perder la mirada crítica y vigilante sobre la cultura y prácticas institucionales,

[5] Disponible en: http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6/ECN152015_L6_s_V1503051.pdf

[6] http://radiouruguay.uy/condenan-al-ministerio-del-interior-presos-con-desnutricion/

[7] http://www.elobservador.com.uy/ministerio-del-interior-acusa-presos-esconder-la-panza-exagerar-malnutricion-n1099260

[8] http://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-TAC-confirmo-fallo-que-insta-al-MI-a-atender-a-presos-desnutridos-uc350806

la revisión y la discusión sobre las mismas debe ser permanente, más tomando en cuenta el manto de impunidad por el que solemos estar cubiertos[9].

Es esperable además, que deseemos otra construcción de sensibilidades y subjetividades cuando la gestión es en el marco de gobiernos progresistas o de izquierda, porque las banderas fundantes e históricas nos lo conceden. De todas formas, la reflexión trasciende al sistema político e interpela a la anatomía del orden social que decidimos construir.

La muerte es la situación más extrema dentro del confinamiento pero los tratos degradantes son una constante en un sistema que alberga a más de 11.000 personas en nuestro país. Las condiciones materiales, arquitectónicas y estructurales continúan siendo precarias al igual que la discusión y puesta en práctica de una política en materia de ejecución penal. Tenemos claro que al excedente social elegimos encerrarlo, retirarlo de la vida social y de la comunidad, pero sin saber que vamos a hacer exactamente con estas personas, a las que preferimos deshumanizar porque de otra forma se vuelve incómodo ser responsables de infringir tan desmesurada cantidad de dolor; "El que no tiene humanidad no es persona. (..) No sufre, no padece. Una parte de la sociedad cree que se salva así misma entregando la vida, la libertad y los derechos de otra parte de la sociedad, formada por los que percibe como ajenos, como otros. No ve –porque no puede o porque no quiere, enceguecida por el discurso que le machacan día y noche- que la tragedia de esos otros la va alcanzar también a ella, más temprano que tarde"[10].

El diagnóstico sobre el estado del sistema carcelario, su función y la ausencia de una política en términos de ejecución penal podemos decir que se encuentra bastante desarrollado, tanto en Uruguay como en otras partes del mundo. Existe un vasto acumulado sobre ésta temática y la producción sobre la misma continúa. Mathiesen ha escrito algunos argumentos sobre las consecuencias y lo poco fructífero que es seguir construyendo cárceles sintetizando; "*Las prisiones no rehabilitan, no cumplen una función de prevención general, tampoco funcionan como incapacitación y no sirven para cumplir con un ideal de justicia. Una vez construidas son irreversibles, además son insaciables, inhumanas, contradicen los valores básicos y no ayudan a las víctimas. Finalmente, existen otras formas de resolver el problema de la masificación*"[11].

Aun cuando se han esgrimido las diferentes razones de la nocividad de seguir construyendo cárceles y en particular mega-centros, está previsto inaugurar en nuestro país un complejo para albergar a 1960 personas en una nueva modalidad de asociación público-

---

[9] Cohen, Stanley (2005). Estados de Negación. Ensayos sobre atrocidades y sufrimiento. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de La Facultad de Derecho/ UBA

[10] Cesaroni, Claudia (2010) *La vida como castigo. Los casos de adolescentes condenados a prisión perpetua en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

[11] Mathiesen, Thomas (2004) *Diez razones para no construir más cárceles.* Paper presentado el 25 de junio de 2004 en las Jornadas "Prison 2004" celebradas en la City University de Londres. Traducción del inglés de Gabriel Ignacio Anitua y Marta Monclús Masó. Disponible en: http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42127.pdf

privada, la tasa de prisionización crece año a año y, aunque intentemos permanecer indiferentes, mueren y padecen sufrimiento miles dentro y fuera del sistema (familias, afectos, entornos).

La discusión sobre la cantidad y las formas de administrar el dolor -distinguiendo y haciéndonos cargo de aquellos que suelen ser infértiles, estériles, es decir, aquellos que son un fin en sí mismo, improductivos[12]- debe elaborarse y desarrollarse de forma urgente, porque hace a la definición de las relaciones sociales que pretendemos construir.

La decisión del rumbo a emprender en materia de conflictividad inherente al orden social establecido, como todo en esta vida, es política y no podemos seguir postergándola.

12 Nils Christie (1984), *Los límites del dolor*. México: Fondo de Cultura Económica.

Adolescencias y seguridad ciudadana: experiencia desde un abordaje territorial

Lorena Vizcaíno Fernández[1]

El presente artículo pretende dar cuenta de la experiencia territorial del programa piloto "Gestión Integral Local de Seguridad Ciudadana (GISC)", una política coejecutada por el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) financiada a través de un préstamo reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En su diseño inicial, apuntaba específicamente a "contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control, en hasta tres territorios y poblaciones vulnerables"[2].

Para lograr ese cometido, GISC se subdividió en dos componentes claramente diferenciados: el Componente 1, ejecutado por el Ministerio del Interior y dirigido a *mejorar la eficacia policial en materia de prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados*; y el Componente 2, que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social, y central *la reinserción social de menores de edad, con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del Programa.*[3]

En el marco del Componente 2 es que desde julio 2013 a diciembre de 2016 la organización social *Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo* (CEPID) gestionó el proyecto en los territorios de jurisdicción de las seccionales policiales 19 y 25 de Montevideo, y desde junio de 2015 de la seccional 15.

La primera parte del artículo refiere al marco mediante el cual estas iniciativas locales en materia de seguridad ciudadana llegan a Uruguay, mientras que la segunda parte recoge resultados de la experiencia territorial sistematizados por la organización CEPID al finalizar el piloto en diciembre de 2016.[4]

---

1 Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de la República. Integrante del equipo técnico que llevó adelante la experiencia territorial "Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana - Componente II" durante el periodo 2013 - 2016.

2 Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social. *Llamado a manifestación de interés Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para Servicio de Atención Personalizada para programa de gestión integrada local de seguridad ciudadana*. Montevideo, Uruguay. Año.2013. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22120/1/bases_del_llamado_a_registro_13_03_2013.pdf

3 Ídem.

4 En diciembre de 2016 culmina el convenio del programa con la OSC. La experiencia piloto tuvo continuidad a cargo de equipos de INJU-MIDES contratados en 2016, que desarrollaron acciones en las jurisdicciones 17 y 24 de Montevideo, finalizando las mismas el 31 de agosto de este año.

Marco político de origen y recetas internacionales en materia de Seguridad Ciudadana

El incremento de acciones de control y vigilancia datan de unos años anteriores al inicio de la experiencia GISC, haciéndose efectivas en el segundo gobierno del Frente Amplio.

Durante la campaña electoral del 2009 se introduce - por primera vez luego de la recuperación democrática - a la seguridad ciudadana como tema central de debate político partidario. Las "soluciones" propuestas en la disputa, giraban principalmente en torno al control y represión del delito, y en un segundo lugar al desarrollo de estrategias orientadas a la prevención. En ese marco, hablar de inseguridad era sinónimo de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes y jóvenes. (Paternain, 2014).

Al contexto de debate público se le suman sucesivas reformas implementadas por parte del M.I en intentos por superar la profunda crisis de legitimidad que atravesaba. Uno de los ejes principales de estas reformas fue la incorporación y expansión de las políticas de control del delito, dentro del cual, entre otras iniciativas, se gesta la implementación del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad, financiado en 2012 por el principal agente de financiación internacional que tiene el país, el BID.

La financiación de este proyecto se incluye dentro de la categoría de préstamos a la Reforma/Modernización del Estado y apoyo al sector público, y su monto total corresponde a 5 millones de dólares para cuatro años de ejecución.

El apoyo a la gestión en materia de seguridad se enmarca en la Estrategia con Uruguay 2011-2015, donde el Banco establece entre sus prioridades *"el desarrollo e implementación de acciones focalizadas en la prevención de la violencia, incluyendo violencia juvenil y doméstica, así como también el apoyo a la creación de un modelo de policía comunitaria"*[5].

Estrategia que dista de ser exclusiva para el Uruguay, y es considerada por el BID como una prioridad para el desarrollo de la región resaltando su contraposición a la inseguridad social. Y es en ese sentido que pretende dar "respuestas a medida" desde cuatro áreas de acción específicas; i) la prevención social, ii) el fortalecimiento institucional de la policía, iii) la rehabilitación y la reinserción y la justicia penal, y iiii) la gobernanza.

Las primeras dos áreas de acción se encuentran fielmente representadas en las experiencias realizadas por el MI con dinero del préstamo, nucleadas en dos grandes grupos. Por un lado la *disuasión y control policial del delito* principalmente en lo que refiere al aumento la presencia policial en las zonas de influencia del proyecto, tanto desde el patrullaje policial enfocado en zonas consideradas "críticas", así como también desde un plan piloto en la seccional 25 que desarrolla un policiamiento orientado a solucionar problemas (POP), que actualmente se intenta extender a otras zonas. Por otro, la *prevención social del delito*, don-

[5] Banco Interamericano de Desarrollo. *Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana. Perfil del Proyecto*. Montevideo. Año 2012. Recuperado de http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36728527

de a partir del préstamo no solo se implementan acciones de "prevención secundaria del delito" mediante el componente II de GISC, sino que además, se desarrollaron iniciativas de "prevención primaria" (a través del deporte con el programa "Pelota al medio" y en experiencias junto a Fundación Celeste), y programas de prevención en materia de violencia familiar y de género a través de la implementación de tobilleras electrónicas.

Del papel al territorio: la experiencia de una metodología de abordaje en cercanía

Los territorios elegidos por el Ministerio del Interior para ejecutar el piloto se basaron en los registros policiales en función del número de rapiñas y hurtos con participación de adolescentes. Este resultado determinó que fueran seleccionados los territorios pertenecientes a las jurisdicciones de las seccionales policiales 19, 16[6] y 15.

Si bien a nivel socioeconómico las tres jurisdicciones comparten características similares en cuanto a carencias estructurales y de fragmentación territorial, existen diferencias claras entre ellas en cuanto a la provisión y distribución de recursos y programas estatales[7].

En ese contexto, la experiencia de abordaje territorial a cargo CEPID se traza la meta de instrumentar un sistema de abordaje integral que en el marco de un proceso socioeducativo y cultural desarrolle estrategias y métodos hacia la promoción y protección de derechos de los y las adolescentes participantes. (CEPID, 2013).

La ejecución territorial de GISC - Componente II tiene su punto de partida con el contacto del adolescente con el sistema policial dejando constancia de ello en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP)[8]. En base a ese dato, los asistentes técnicos del MIDES con apoyo de referentes policiales realizan una derivación al equipo territorial para los siguientes motivos de registro: i) presunto autor de rapiña, ii) presunto autor de hurto en los casos con antecedentes recientes relacionados a delitos violentos, iii) presunta vulneración de derechos para los casos que presenten antecedentes recientes que determinen un perfil acorde al programa. Una vez llegadas las situaciones, el equipo territorial toma contacto con el adolescente y su referente adulto para proponerle participar del programa. Los equipos integrados por una coordinadora y de 4 a 5 referentes técnicos de las áreas sociales, tenían capacidad de atención límite de 40 a 50 adolescentes por mes, siendo cada referente responsable de desarrollar y acompañar desde un vínculo de cercanía procesos socioeducativos de hasta 10 situaciones a la vez.

6 Previo al comienzo del piloto el territorio correspondiente a la seccional 16 fue subdividido para crear la seccional 25, la cual termina siendo la seleccionada por el Ministerio del Interior para la implementación de la experiencia.

7 Dirección de Nacional de Evaluación y Monitoreo. *Caracterización socioeconómica de las zonas de influencia de las Oficinas Territoriales de Montevideo, Observatorio social de Programas e Indicadores*. Montevideo. Ministerio de Desarrollo Social. Año 2016.

8 Sistema informático de registro del Ministerio del Interior.

En el periodo de intervención contemplado fueron derivados desde las seccionales 572 adolescentes de entre 13 y 17 años, de los cuales más de 254 participaron en procesos de acompañamiento individual durante períodos que oscilaron entre los 9 y los 18 meses (ver cuadro con desglose).[9]

Categorías	Seccional 15	Seccional 19	Seccional 25	Total
Derivados	74	241	257	572
Situaciones no aceptadas o desistidas	35	112	154	301
Rechazos	5	8	4	17
Participantes	34	121	99	254
Egresos	19	65	72	156
Bajas por judicialización durante el proceso	5	10	11	26

Cuadro de desglose del total de situaciones

Del total de derivados un número significativo de situaciones fueron no aceptadas o desistidas (44%), debido a que no cumplían con alguna de las condiciones necesarias a la que apuntaban los términos de referencia del piloto (por ejemplo: domicilio incorrecto, fuera de zona o inexistente, adolescente ya judicializado o internado por amparo al momento del primer contacto, ausencia de referentes adultos con quienes establecer acuerdos, errores de registro en el motivo de ingreso a seccional, entre otras) por lo que no se inició proceso.

Se destaca también el bajo índice de rechazos registrados durante el periodo (adolescentes que fueron contactados pero no quisieron formar parte del programa), situado en el 3% del total de situaciones derivadas desde seccional.

De un total de 254 adolescentes que transitaron por el proceso de acompañamiento, un 62% tenía entre 16 y 17 años, un 83% eran varones y un 17% mujeres. En cuanto a los resultados del proceso, un 62% egresó, entendiéndose por egreso que al menos se había cumplido uno de los objetivos propuestos en el plazo estipulado por el programa. Las bajas se situaron en un 38%, siendo solo un 10% las que fueron motivadas por el ingreso al sistema penal juvenil.

Que quienes participen del programa fueran adolescentes no judicializados, es decir, que un juez entendió que son inocentes, determina que la evaluación de esta política focalizada y orientada a la prevención social del delito derive en la necesidad de identificar y cuantificar aquellos factores de riesgo que los exponen a participar de eventos que los sitúan

9 Todos los datos cuantitativos aquí vertidos fueron procesados por CEPID en base a los informes bimestrales elaborados para rendir al MIDES y en las planillas de registro de las situaciones derivadas a cada equipo territorial durante el periodo de implementación. No son datos oficiales del Programa.

en un conflicto con la ley y donde las condiciones estructurales, históricas, vinculares e institucionales, son aspectos fundamentales a la hora de definirlos.

Desde el trabajo territorial, se entendió al riesgo no como un atributo propio de estos adolescentes sino como parte del contexto por el que transitan cotidianamente. En ese entendido es que los abordajes fueron concebidos y ejecutados desde la integralidad propia de la construcción de un vínculo en cercanía con ellos, con una fuerte impronta en el trabajo en red, y basados en un paradigma de *contextos de riesgo*, es decir, escenarios conformados por instituciones educativas, de salud, laborales, policiales, etc., que incluyen además aspectos las familiares y/o de núcleos de convivencia. (CEPID, 2016)

A la hora de pensar, diseñar y ejecutar políticas de este tipo, es medular intentar entender previamente las formas en que opera la violencia y cómo su expansión determina los vínculos sociales que atraviesan diariamente la vida de las personas, siendo sus efectos aún más nocivos cuando se trata de niños, niñas y adolescentes en situación de desventaja social. Según Philippe Bourgois[10], es necesario tener en cuenta que la violencia opera en un continuo y establece la existencia de tres procesos que tienden a ser invisibles: la violencia simbólica, la violencia estructural, y la violencia normalizada. Poder visualizar estas categorías y sus diversas formas de expresión habilita a comprender las relaciones entre las manifestaciones e infinitas formas de violencia específica que emergen en la vida cotidiana.

Es a la luz de estos planteos teóricos, que se puede establecer que los y las adolescentes que participaron del piloto GISC, desarrollan sus vidas en contextos de riesgo, donde ellos y sus familias son víctimas cotidianas de esos continuos de violencia que producen existencias "atravesadas por múltiples problemáticas vinculadas a los entornos donde se producen sus cotidianeidades: contextos altamente golpeados por la desigualdad socioeconómica y cultural, falta de acceso a derechos básicos, problemas de vivienda, de alimentación, de accesibilidad al transporte. Falta de saneamiento, plombemia, problemas vecinales resueltos por vías violentas, tráfico de sustancias, abandono, soledad, gran circulación de armas ilegales, muertes violentas, adultos que intentan 'sacar provecho' de la vulnerabilidad de los adolescentes, problemas territoriales entre bandas, abuso y explotación sexual comercial infantil, abuso y persecución policial, selectividad del sistema penal y judicial, desvinculación y expulsión educativa, falta de acceso a empleos formales, o acceso a trabajos 'en negro' inestables, caracterizados por la precariedad, la explotación y la falta de derechos sociales. Dificultades en el acceso a servicios de salud de equidad y calidad, escaso acceso a la cultura, así como también a la recreación."[11]

[10] Bourgois, P. *Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas*. En López, J., Bastos, S. y Camus, M. *Guatemala. Violencias desbordadas.* Córdoba. Servicios de Publicaciones Universidad de Córdoba. Año 2009.

[11] Centro de Participación Para la Integración y el Desarrollo (CEPID). *Protagonistas. Aportes para la construcción de las políticas sobre adolescencias y conflicto con la ley*. Montevideo. CEPID. Año 2016.

La evaluación cualitativa de la experiencia a nivel territorial determina la necesidad de repensar la premisa de la "prevención de conflicto con la ley" partiendo del cuestionamiento en relación a quiénes deberían participar realmente de una propuesta orientada en ese sentido, entendiendo que el perfil de adolescente que se construyó a partir de los mecanismos de derivación implementados, implicó luego trabajar fundamentalmente con adolescentes atravesados por la situación de desventaja social y vulneración continua en la que viven.

Una de las principales conclusiones que se extrae finalizados más de 3 años de contacto directo con estas adolescencias, es la necesidad de ampliar las estrategias para su protección, de extenderlas desde un abordaje integral y no desde una "hiper-focalicalización" de las problemáticas que las atraviesan, porque la fortaleza de un proceso socioeducativo de este tipo debe radicar en un entramado de políticas estatales transversales a toda su institucionalidad.

Pensar desde la integralidad permite trascender el foco de la participación de adolescentes en delitos contra la propiedad para pasar a contemplar la convivencia social y la violencia institucional como un todo más amplio y complejo que atraviesa a la sociedad toda. Trascender la focalización evita "sobre-intervenir" sectores que ya son destinatarios de una lógica estatal dual que oscila entre protección y control, implica prevenir procesos de estigmatización y favorecer la integración estos sectores a distintos espacios de desarrollo.

En la práctica, que el Estado uruguayo suscriba a la Convención de los Derechos del Niño implica que, entre otras cosas, debe ocuparse en proporcionar respuestas mediante la creación de una red que los sostenga e impulse y a la vez, sea puente para que transiten caminos de búsqueda de sus potencialidades y desde su autonomía puedan vivir experiencias que habiliten oportunidades para todo aquello que les interese y elijan. Dotar de condiciones, recursos, tiempos, así como garantizar la comunicación y coordinación entre los diferentes actores sociales para lograr ese fin, es una responsabilidad inherente a todo gobierno.

La opresión, la exclusión, la desigualdad, los estigmas y prejuicios condicionan las expectativas y deseos, sobre todo en las etapas evolutivas correspondientes a la infancia y la adolescencia. Pretender interrumpir la criminalización y la violencia estructural en la que sobreviven debe traer aparejado un propósito, previo y fundamental, para todos los actores sociales: romper con la lógica dominante de la exclusión social.

Mismas acciones en modernos disfraces:
Programa de Alta Dedicación Operativa

Diego León Pérez[1] | Tamara Samudio[2]

Introducción

En este artículo describimos el funcionamiento del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), reflexionamos sobre el lugar que ocupa en la política de seguridad del gobierno y planteamos algunas tensiones que atraviesan al programa: la alta presión ejercida sobre determinadas poblaciones, el sesgo implícito en el uso de la tecnología y el carácter productor de subjetividad de estas intervenciones.

¿Qué es el PADO?

Desde hace ya varios años la principal preocupación de los uruguayos, de acuerdo a los barómetros de opinión pública, es "la inseguridad". Si bien el Frente Amplio no articula un discurso potente al respecto, este problema sistemáticamente aparece en escena asociado al miedo al delito común, con un destaque de las rapiñas. Tabaré Vázquez se comprometió, durante la campaña electoral, a reducir un 30% las mismas. El Ministro Bonomi, por su parte, sostiene que este delito *"lleva a la gente a sentir más inseguridad"*[3]. La solución a la principal preocupación de los uruguayos pasa entonces por la reducción de las rapiñas.

El PADO comienza en Montevideo a partir de 2015, expandiéndose a Canelones y San José en 2016 y 2017, e implementa un sistema de patrullaje focalizado en zonas delimitadas por la concentración de denuncias de delito. La premisa es simple: el delito se concentra en determinados lugares de la ciudad, por lo que, con la tecnología adecuada, se puede estimar la ubicación de esos lugares y concentrar recursos policiales allí. El PADO promete, de manera moderna y eficiente reducir las rapiñas, que, *mutatis mutandis* sería reducir la inseguridad.

Éste programa ocupaba, a julio de 2016, a 815 policías, que desde distintas procedencias (400 de Montevideo, 120 de Canelones, 25 de San José y 270 de la Guardia Republicana[4]) se disponían a integrarse al Programa, a cambio de un incentivo salarial. La OPP

---

1 Lic. en Ciencia Política

2 Lic. en Ciencia Política. Integrante de Serpaj.

3 "No me niego a discutir aumentar penas". Entrevista a Bonomi en Semanario Brecha, 17 de junio de 2016. En: https://brecha.com.uy/no-me-niego-discutir-aumentar-penas/

4 Hacia la rendición de cuentas de 2017 se preveía la incorporación de mayor personal policial (cerca de 500 efectivos), gran proporción de ellos provenientes de la Guardia Republicana (al menos 150).

calcula que el programa costó 538 millones de pesos durante el ejercicio 2016. La operativa se coordina desde el moderno centro de control de la Unidad de Análisis Criminal (UAC). Allí se procesa toda la información recabada por la policía (a través de las denuncias realizadas, patrullaje, y cámaras de videovigilancia). El PADO depende de la Secretaría del MI, y es comandado por el Director de Policía Nacional, Crio. General (r) Mario Layera. Esta estructura de mando centralizado es diferente de la lógica de patrullaje territorial coordinada por comisarías, y aunque existe un movimiento hacia la concentración de mando operativo en el vértice del ministerio, estas lógicas aún conviven.

La intervención apunta a la ejecución de dos estrategias conjuntas y complementarias: la realización de un patrullaje de prevención y represión del delito, y la elaboración de un relevamiento ambiental, a través de un formulario que recoge características del territorio delimitado.

Moderno disfraz

Se parte de la base que «existe una vinculación "fuerte" entre lugar y delito (más que entre delito y persona), lo que significa plantear la hipótesis de que los *microterritorios tienen características físicas y sociales que incrementan las oportunidades para cometer delitos*»[5]. Ante la situación de crecimiento de las denuncias de rapiñas durante 10 años consecutivos, el Ministerio del Interior decidió actuar en las zonas donde se éstas se desarrollan en mayor medida. Definió entonces incorporar softwares de georreferenciación y sistematización de los hechos, fortaleciendo para ello la Unidad de Análisis Criminal (UAC), y desarrollando el Sistema de Gestión de Seguridad Pública, que se orienta a sistematizar datos vinculados a la consecución de delitos. Una de las piezas claves de este enfoque de policiamiento predictivo es PredPol.

PredPol[6] nace de un proyecto de investigación realizado por el Departamento de Policía de Los Ángeles y la UCLA. Este software se alimenta de datos de delitos, los procesa en función de un algoritmo propietario, y devuelve una retícula en un mapa, con determinados "puntos calientes". Dichos puntos indican que allí existe una alta probabilidad de que se cometa un delito. La lógica operativa se orienta, entonces, a ubicar patrullaje extra en esos puntos, de manera de estar ahí para prevenir reprimiendo. PredPol, y otros softwares similares han sido utilizados en diferentes ciudades del mundo con resultados ambiguos, y el sistema de policiamiento que propone ha sido puesto en cuestión en numerosas ocasiones.

Estos programas realizan *machine learning;* es decir, detectan patrones en los datos de los que se alimenta, para luego repetirlos en futuras predicciones. Por lo tanto, y esto

---

5 Dirección de Gestión y Evaluación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Evaluación DID del Programa de Alta Dedicación Operativa. Montevideo, año 2016. Disponible en http://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones/evaluaci%C3%B3n-did-programa-de-alta-dedicaci%C3%B3n-operativa-pado

6 www.predpol.com

vale para todos los sistemas que dependen de algoritmos, la información que nos devuelva será sólo tan buena como los datos que ingresemos. Esto presenta un cuestionamiento fundamental: como señalan Lum e Isaac[7], los registros policiales no miden el crimen, sino una interacción compleja entre la criminalidad, la estrategia policial y las relaciones entre la policía y la comunidad.

Como ejemplo, en el estudio citado se encuentra que en Oakland, Estados Unidos, esa interacción resulta en el envío de policías a ejercer presión sobre zonas pobres, que eran por otra parte las zonas donde la policía tradicionalmente ejercía presión. Por lo tanto, eran las zonas que aparecían en los registros que se utilizaron para alimentar al PredPol en un primer lugar. Un algoritmo es una máquina de encontrar patrones y repetirlos. Aplicada sin cuidado, su lógica es la del círculo vicioso. La tecnología se convierte en un legitimador del viejo olfato policial.

Para el Ministerio del Interior, sin embargo, dicho sistema logró *"tener conocimiento cabal de cuál es la situación criminal en el país"* pudiendo establecer *"perfil de la víctima, del victimario y del escenario donde están operando los criminales"*[8].

Cabría cuestionar dicha afirmación, ya que en sus primeros dos meses de actividad el PADO registró a 39.327 personas para detener a 734. Parece plausible pensar que, si una patrulla registra personas que pasan por un determinado cuadrante donde estadísticamente se han producido más delitos, eventualmente pueda encontrar personas que lo hayan cometido ¿Es entonces esa una estrategia eficiente?

En territorio

El trabajo de georreferenciación realizado por la UAC estableció 120 segmentos[9] en 28 circuitos, lo que representa el 8% del territorio metropolitano, el 1% del total de las calles[10] montevideanas, y el 27% de su población. En Canelones, se definieron 50 segmentos en 19 circuitos, mientras que en San José 11 segmentos en 5 circuitos.

El abordaje territorial se simplificó en sostener la custodia constante de éstas áreas creadas, *"asignando a cada circuito un equipo conformado de manera estándar por: un oficial (con vehículo de cuatro ruedas), entre dos y tres policías de a pie por segmento, y de dos a cuatro*

7 To predict and serve? Kristian Lum y William Isaac, publicado en Octubre de 2016 en Significance (V13-I5). Disponible en: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x/full

8 Ana Sosa, Jefa de la Unidad de Análisis Criminal, Ministerio del Interior. En "Huellas codiciadas" Artículo de Semanario Brecha. 7 de julio de 2017. En https://brecha.com.uy/huellas-codiciadas/

9 El punto crítico, lugar inicial de la clasificación territorial del fenómeno, es un lugar de hasta 10 metros donde han ocurrido como mínimo 14 rapiñas en un año. El segmento, por su parte, es un trayecto de entre 100 y 200 metros donde se registran por lo menos 15 rapiñas al año. El circuito es un espacio territorial que engloba ambas caracterizaciones.

10 Informe DID

policías en moto"[11]. De esta forma, se ubica a los policías de a pie en segmentos, que son acompañados por el patrullaje de móviles en los circuitos, dotados con equipos de acceso a bases de datos de control de personas, vehículos, así como contacto con la base.

De esta forma, bajo fines "prevencionistas", se logra imponer en zonas calificadas "de conflicto" un sistema de vigilancia y revisión casi constante de personas, vehículos, instalaciones y actividades desarrolladas. Asimismo, las tareas de previsión se tornan tareas represivas, con la utilización y abuso de "controles de rutina" tales como el pedido de documentación, registro o cacheo en la vía pública, sin razón aparente.

Este trabajo territorial se complementa con el desarrollo de una segunda tarea prevista por el programa, que es la elaboración de un relevamiento ambiental. El mismo supone una caracterización de la zona, en función de la búsqueda y localización de elementos que "estimulan" el delito. Así, se construyen y caracterizan escenarios peligrosos, "propensos al delito", en función de la identificación de "factores criminógenos". Esto constituye una clasificación territorial basada en impresiones subjetivas, como es la *"valoración del estado de edificaciones y limpieza del lugar y* (..) *descripción de las características predominantes percibidas en los individuos que circulan la zona"*. La percepción subjetiva marca la estrategia analítica y clasificatoria de un espacio social determinado.

La intervención se focaliza en territorios delimitados por parte de fuerzas represivas, que, inexpertas para trabajar en primer nivel de abordaje, controlan, presionan y registran poblaciones, y en paralelo dibujan un mapa subjetivo de la zona, basado en calificaciones arbitrarias sobre sus características.

Lo que reproduce

El modelo de patrullaje de alta intensidad trae aparejado el aumento en éstas zonas de la intervención sobre personas, que es realizada de forma aleatoria y discrecional. En efecto, de acuerdo a la OPP, y como puede observarse en el cuadro 1, en Montevideo para detener a una persona se paró y registró a otras 48 (en promedio), mientras que en Canelones y San José se realizaron registros a 121 (en promedio). Sólo en las zonas donde el PADO intervino los primeros dos meses, fueron paradas y registradas cerca de 40.000 personas. Debe a su vez mencionarse que las detenciones no significan la resolución de algún hecho delictivo. Hablando en términos de eficiencia, los resultados de ésta tarea deberían ser fuertemente cuestionados.

[11] Ibidem.

Cuadro 1. Cantidad de detenciones y registros de personas en zonas de intervención del PADO los dos primeros meses por departamento (2016)

Departamento	Personas detenidas	Personas registradas	Cantidad de registros por cada detenido
Montevideo	680	32.767	48,2
Canelones y San José	54	6.560	121,5
Total	734	39.327	53,6

Fuente: Unidad de Análisis Criminal, Ministerio del Interior. Extraído de AGEV, 2016

Sin embargo, las consecuencias de dicho accionar "preventivo" son la extensión y legitimación de una práctica violenta y estigmatizante para la población que por allí circula, que es controlada de forma permanente y discrecional por la policía. Esto limita su libertad. A su vez, dicho sesgo se profundiza si tomamos en cuenta la "selección criminalizante" que la policía realiza sobre un otro "sospechoso", donde los jóvenes varones pobres provenientes de zonas periféricas, son los más sometidos a la revisión y violencia policial[12].

Para el Ministerio del Interior no parece ser un problema, ya que, más allá de las estadísticas de crimen, no evalúa los efectos que la acción discrecional de la policía en territorio, y la violencia asociada a la misma tiene en las comunidades afectadas.

Misma receta

La intervención territorial ejecutada puede ser calificada como exitosa si nos focalizamos en los objetivos propuestos por el MI; las zonas bajo custodia del PADO vieron reducidos cerca de un 41% la cantidad de rapiñas para 2016[13]. Los resultados parecen vistosos en términos cuantitativos. Para los objetivos y la definición política que en materia de seguridad ha incorporado el Ministerio, esta estrategia cuadra perfectamente con las acciones desarrolladas en los últimos años[14]. A su vez, la campaña de visualización en incorporación de tecnología legitima la estrategia, disfrazándola de ciencia desplegada. Esto se inscribe en la retórica del proceso de modernización, cristalizado en la "nueva policía".

12 En este sentido, vale recordar la encuesta sobre Violencia policial que realizó Serpaj en conjunto con otras organizaciones, que confirma la selectividad marcada en cacheos y detenciones de adolescentes y jóvenes en los espacios públicos de Montevideo: el 16,1% de los adolescentes y jóvenes varones residentes en barrios de contexto fueron parados por la policía entre 2011 y 2015 (cifra que aumenta considerablemente en mayores de 18 años), ejecutándose su mayoría en barrios con peores indicadores socioeconómicos. Esta situación se sostiene en los territorios donde aumenta el nivel socioeconómico, siendo alta la proporción de jóvenes intervenidos por la policía que residen en barrios pobres. Ver en http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/52-vi

13 http://www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-hay-rapinas-areas-subio-patrullaje.html

14 Operativos de saturación, razzias, desarrollo de sistema de videovigilancia, construcción de nuevas cárceles, aumento sostenido de las penas, son algunos ejemplos.

El PADO profundiza una forma de pensar y ejecutar la política pública en materia de seguridad ciudadana, basada en mostrar que se están reprimiendo los delitos que más influyen en la opinión pública (delitos contra la propiedad: rapiñas, hurtos y copamientos). Desafortunadamente no existen respuestas tan espectaculares para el delito de cuello blanco, los delitos ambientales o la violencia de género, que reportan altos riesgos para la población.

A su vez, esta jerarquización se desarrolla desde y en haras de continuar delineando un sujeto peligroso, segregando territorial y socioeconómicamente a la población residente en determinadas zonas de la ciudad (Sansone 2017)[15]. La policía realiza un trabajo de creación de *"chivos expiatorios individuales y barriales, con el fin de poder, con los primeros, generar un miedo próximo, dado que, los delincuentes, al ser mostrados como sujetos errantes en las urbes, omnipotentes y omniscientes, pueden atacar en cualquier momento;* (...)*encarnar el delito en un espacio físico, en particular barrios marginados para intervenir esos lugares con operativos aleatorios y, a su vez, justificar el avance del control y la vigilancia en los otros, por prevención"* (Sansone 2017; pág. 2).

15 Sansone, Mostrar sin demostrar: un acercamiento crítico a la política de comunicación del Ministerio del Interior de Uruguay. Tesis de grado FCS-Udelar, Montevideo, abril 2017.

Violencia doméstica cuando es ejercida por policías. Síntesis de un estudio

Gonzalo Corbo[1]

Introducción

El siguiente texto surge a partir de mi Investigación de Maestría[2] que trató sobre el ejercicio de la violencia doméstica cuando es ejercida por policías. Propuse allí articular dos temas importantes pero poco estudiados: el primero, relativo a las características y puntos de vista del agresor, y el segundo, a las condiciones y particularidades de la población policial, colectivo en el que las tasas de denuncias por violencia doméstica, divorcios y suicidios se ubican en niveles superiores al promedio del resto de la ciudadanía. Además, aunque resulta prematuro valorar el impacto en la consideración total de los homicidios, la notoriedad pública de los casos de feminicidio por parte de policías en Uruguay[3] sugiere que estamos frente a un tema importante y de visibilidad creciente en el país.

En el 2016, según el Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior, en Uruguay hubo 24.454 denuncias por Violencia Doméstica y 29 asesinatos de mujeres a manos de su pareja, expareja o familiar. Para ofrecer una idea más clara del significado de estas cifras proporcionadas por esta institución, si comparamos nuestro país (29 mujeres asesinadas en 3.45 millones) con España (44 mujeres asesinadas en 46.5 millones según el Ministerio de Sanidad) en Uruguay hay una mujer asesinada cada 119.000 habitantes, siendo esa proporción notoriamente mayor a la española, donde existe una mujer asesinada cada 1.056.000 habitantes en el mismo año. Esto supone que la sociedad uruguaya es, en materia de feminicidios, casi 9 veces más violenta que la sociedad española.

Aunque el Ministerio del Interior ha divulgado información de las denuncias por violencia doméstica protagonizadas por policías en entrevistas periodísticas[4], no ha publi-

1 Lic. en Psicología. Asistente. Instituto de Psicología Clínica. UdelaR. Magister en Psicología Clínica.

2 Corbo Correa, Gonzalo (2016). Violencia con uniforme. Cuando el denunciado por maltratar a su pareja es un policía. Montevideo: Ediciones Universitarias.

3 El Observador (2015, 2 de junio) Investigan si el arma del policía que mató a expareja era de reglamento. Diario El Observador. Edición On-line Recuperado 1-7-15 En: http://www.elobservador.com.uy/investigan-si-arma-policia-que-mato-expareja-era-reglamento-n651206
Informativo Subrayado (31/1/2017). Policía que mató a su ex delante de sus hijos había sido denunciado. Recuperado: 1/7/17 En:http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/63836/policia-que-mato-a-su-ex-delante-de-sus-hijos-habia-sido-denunciado

4 Informativo Telemundo (26/1/2017) En 2016 se les retiró el arma a 489 policías en todo el país por casos de violencia doméstica. Recuperado: 16/10/2017 En: https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/en-

cado datos actualizados en documentos oficiales, elemento que permitiría una reflexión más profunda acerca del fenómeno. Las cifras de otros países sugieren que las tasas en esta población son mayores a las del promedio de la sociedad en lo que refiere a denuncias de violencia doméstica.

Al considerar la sensibilidad de las tareas que desempeña la Policía, se puede afirmar que una compresión más profunda del fenómeno estudiado podría ser especialmente útil para la rehabilitación de aquellos policías agresores que continúan trabajando en la institución, tomando en cuenta que estos funcionarios también deben acudir en respuesta a un llamado o intervenir en la recepción de la denuncia de una víctima de Violencia Doméstica, acotando la tendencia a minimizar, encubrir o desestimar los hechos.

La violencia ejercida por funcionarios policiales. Antecedentes de investigación.

La complejidad e implicaciones institucionales que tiene el ejercicio de la violencia doméstica cuando es ejercida por policías, requirió respuestas específicas por parte del Estado, algo más tardías y quizás, a pesar de los esfuerzos desplegados, todavía insuficientes para ofrecer una respuesta integral al problema en todo el territorio nacional.

A la hora de aproximarnos al fenómeno estudiado se encontró un gran vacío de producciones académicas en idioma español que aborden el tema de la violencia doméstica cuando es ejercida por policías. La bibliografía hallada remite a los EE.UU donde el problema comenzó a hacerse más visible a partir de los años noventa.

En primer lugar destacamos los resultados de distintos estudios en ese país que subrayan la proporción de agentes de la ley implicados en denuncias (en torno al 40%) ampliamente superiores en relación a la población en general (10%)[5].

Desde inicios del 2000, comenzaron en EE.UU algunas reflexiones más orientadas a las consecuencias del ejercicio de la violencia doméstica por parte de miembros de las fuerzas policiales u otras agencias relacionadas al gobierno federal (law enforcements), especialmente, a partir de la aprobación de la enmienda Lautemberg (1996) "que prohibía a los individuos (incluso a oficiales de policía) la tenencia o el uso de armas de fuego si esas personas habían sido convictas por un delito menor (misdemeanor) de violencia doméstica"[6], encontrando en múltiples informes que el número de denunciados que finalizaban con la prohibición del uso del arma en el caso de policías era llamativamente bajo. A esto se suma la disparidad de respuestas por parte de las distintas reparticiones involucradas, las que

2016-se-les-retiro-el-arma-a-489-policias-en-todo-el-pais-por-casos-de-violencia-domestica/

5 Johnson, Leanor.; Boulin, Todd.. (1991). On the front lines: Police stress and family wellbeing. Hearing before Select Committee on Children, Youth, and Families, House of Representatives, 102 Congress, First Session (32-48). Washington, DC.

6 Lonsway, Kimberly 2006 Policies on Police Officer Domestic Violence: Prevalence and Specific Provisions Within Large Police Agencies Police Quarterly 9 (4), pág. 400.

oscilaban entre la tolerancia cero con respecto a los funcionarios que incurren en situaciones de violencia doméstica y las reparticiones policiales en donde las respuestas son menos definidas.

Se entiende además, la instalación de lo que se denomina *cultura policial* entendida como una manera especial de pensar que incluye visiones negativas de los ciudadanos comunes, perspectivas favorables al uso tácticas policiales agresivas y un agotamiento emocional que se traduce en conductas autoritarias y desbordes de violencia en la familia[7]. Esto es convergente con lo que sostienen Johnson, Boulin y Subramanian[8], quienes señalan que "la hipervigilancia reforzada por una hostilidad percibida o falta de apreciación de la comunidad civil, sirve para crear una actitud 'nosotros versus ellos' ".

Sobre algunos factores que intervienen como estresores en la ocurrencia de situaciones de violencia doméstica en el hogar de los policías, esto autores destacan la exposición a la violencia, el aislamiento, el autoritarismo, el abuso de alcohol y el retiro funcional, siendo el primero de ellos, la violencia percibida, recibida y ejercida, mediatizada con el uso de alcohol, la manera como incide en el desborde violento en el hogar.

Además sostienen que aquellos oficiales que fueron entrenados para estar en control todo el tiempo podrían tener dificultades cuando invocan un estilo autoritario en sus hogares[9].

En este sentido Anderson y Lo[10] expresan que resultaría común en los funcionarios que desempeñan tareas policiales exhibir lo que se conoce como personalidad autoritaria entendida como "aquellas que tienen baja tolerancia con quienes no aceptan su autoridad -aun cuando es la pareja quien se resiste" y agregan "Aunque esta actitud puede ser necesaria y efectiva cuando se realiza el trabajo policial [law enforcement], esto fácilmente colide con otros roles fuera del lugar de trabajo, creando un desborde negativo dentro de la vida familiar del oficial".

En cuanto a los elementos que obedecen a los aspectos directamente computables a la organización institucional y que contribuyen a lo que se entiende por autoritarismo, como aclaran Johnson, Boulin y Subramanian[11], (2005) la instalación de un "nosotros versus ellos" no solo implica una oposición con los civiles sino que también, con los superiores que son sentidos como distintos.

---

7 Blumenstein, Lindsey. 2010. Domestic violence within Law enforcement: the Link beetween tradicional Police Subculture and Domestic Violence Among Police. Graduate School Theses and Dissertations. Recuperado: 01/01/14 http://scholarcommons.usf.edu/etd/1862

8 Johnson, Leanor; Boulin, Todd. y Subramanian, Ganga 2005. Violence in police families: Work-family spillover. Journal of Family Violence, 20(1), pág. 4

9 Ibid, pág 6.

10 Anderson, Anita y Lo, Celia (2010) Intimate partner violence within law enforcement families. Journal of interpersonal violence XX(X), pág.3.

11 Johnson, Leanor; Boulin, Todd. y Subramanian, Ganga 2005. Violence in police families: Work-family spillover. Journal of Family Violence, 20(1)

Situación en Uruguay

En sintonía a lo referido en la bibliografía internacional sobre la incidencia del autoritarismo y las singularidades del trabajo policial, se entiende que en algunos artículos del Reglamento de General de Disciplina Policial[12] (Ministerio del Interior, 1971) se expresan los aspectos centrales relativos a la disciplina y el deber: *El sentimiento disciplinario es el determinante esencial de la personalidad* (artículo 4) y que el policía debe dar cuenta de *un constante deseo de ser empleado en las ocasiones de mayor riesgo y fatiga* (artículo 16).

Estos artículos, que a nuestro juicio sintetizan elementos muy representativos de la política institucional, se traducen en mandatos implícitos que constituyen una guía del accionar del policía y fundamentalmente, un modelo a alcanzar que prioriza la obediencia, la valentía y el arrojo.

Información publicada por el Ministerio del Interior sobre la violencia doméstica ejercida por policías

De los datos publicados en la memoria anual del primer año de funcionamiento del servicio[13] se destaca que el 94 % de los agresores atendidos (44 funcionarios) son hombres pertenecientes a los grados más bajos del escalafón. Cabe agregar que este número (muy bajo en relación a la magnitud del problema) se incrementó notoriamente luego del primer año, destacando además que no se encuentran disponibles las memorias anuales del Servicio de Violencia Doméstica y Género de los años siguientes. Sin perjuicio de lo anterior, se puede afirmar que el problema persiste y preocupa a las autoridades. En nota periodística, el Ministro del Interior Eduardo Bonomi[14] reconoce que "los policías son uno de los grupos que tiene más divorcios, elementos de violencia doméstica y nosotros lo atribuíamos, en determinado momento, al horario muy largo que hacían cuando tenían además de las doscientas horas de trabajo la posibilidad de realizar doscientas más de 222, hemos ido rebajando pero las situaciones de violencia no han disminuido".

A la luz de las situaciones de violencia y las medidas tomadas en otro países, podemos comprender el esfuerzo de las autoridades de instaurar un Protocolo de Actuación en Materia de Violencia Doméstica cuando es ejercida por un policía (2015), el que determina que una denuncia por VD es una falta grave que amerita el retiro automático del arma y la obligación de concurrir a una dispositivo de atención y rehabilitación. Cabe agregar que la medida es resistida por el gremio sindical, argumentando que no otorga garantías al denun-

[12] Ministerio del Interior 1971. Reglamento general de Disciplina. Decreto 644/971 Montevideo: Autor.

[13] Ministerio del Interior 2009 Informe. Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y Líneas programáticas. Montevideo: Ministerio del Interior. División Políticas de Género.

[14] Noticiero Telemundo (3/6/2013) Violencia doméstica: Interior trabaja hacia adentro. Recuperado: 1/7/2017 https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/violencia-domestica-interior-trabaja-hacia-adentro/

ciado, a la vez que las demoras en la atención terapéutica no contribuyen a la rehabilitación de los sujetos.

En suma, tanto en documentos oficiales como en declaraciones de la principal jerarquía ministerial, existe el reconocimiento que estamos frente a un tema muy preocupante, el cual ha mostrado su arista más grave, al verificarse la muerte de mujeres a manos de sus parejas policías.[15]

Objetivos

El propósito de esta investigación buscó conocer la subjetividad[16] de los funcionarios policiales denunciados por ejercer violencia doméstica, tratando de identificar si existe un perfil del funcionario policial agresor, si la existencia de antecedentes de violencia ejercida por el sujeto en sus noviazgos y anteriores relaciones de pareja era un elemento de relevante en los sujetos que participaron en el estudio y si las significaciones de masculinidad y feminidad que operan en estas personas contribuyen a la irrupción de violencia doméstica.

Para esto se entrevistó a 12 policías denunciados quienes fueron atendidos por el Servicio de Violencia Doméstica y Género de Sanidad Policial.

Se interrogó acerca de:

a) Aspectos relativos a la denuncia: 1) Relato del episodio de violencia según el agresor. 2) caracterización del vínculo al momento de la denuncia y 3) grado responsabilidad subjetiva autoadjudicada por el entrevistado

b) Elementos relacionados al sujeto y su biografía. Se exploró 1) la representaciones que el sujeto tiene de sí, de quienes lo rodean y de su familia de origen. 2) Se indagó acerca de la presencia de violencia doméstica en la familia de origen.

c) Elementos vinculados a los sentidos que el entrevistado otorgaba a los roles de género. Se investigó 1) las consideraciones que promovía en el entrevistado los conceptos de hombre y mujer. 2) Las transgresiones o incumplimientos a los mandatos de género.

d) Elementos asociados a la función policial 1) Se investigó las características del trabajo policial del entrevistado y 2) la incidencia de los elementos que podrían actuar como factores de riesgo tales como exposición continua a la violencia (padecida y ejercida), autoritarismo y extensión de las jornadas laborales.

---

15 Supra, nota 1.

16 Definimos a la subjetividad como "producción simbólico-emocional de las experiencias vividas que se configura en un sistema que, desde sus inicios, se desarrolla en una relación recursiva con la experiencia, no siendo nunca un epifenómeno de esa experiencia...La definición de subjetividad como las producciones simbólico-emocionales de la experiencia vivida, tanto por personas, como por las formas y prácticas que se definen dentro de una organización social, hace que lo subjetivo sea irreductible a lo individual". (Gonzalez Rey, 2012, p.13-14)

Sobre la resolución judicial de los hechos denunciados, cabe destacar que en todos los casos se dictaminó procesamiento sin prisión y medidas cautelares con prohibición de comunicación y acercamiento por 90 días o más. En la mayoría de los casos se ordenó el retiro del arma reglamentaria, aspecto que es vivido por los denunciados como un perjuicio económico importante y también, como una pérdida de estatus notoria entre sus compañeros, en la medida que dejan de ser policías ejecutivos para realizar tareas auxiliares, fundamentalmente de fajina en las Unidades Laborales donde prestan servicios.

De las entrevistas realizadas a los policías denunciados y en relación a los aspectos investigados en los ítems precedentes podemos afirmar que:

En virtud que el Servicio de Violencia Doméstica y Género de Sanidad Policial brinda asistencia psicoterapéutica fundamentalmente a policías varones agresores, corresponde recordar que los hechos denunciados, aunque revistieron características violentas, no detentaron una gravedad que ameritara el procesamiento con prisión. Sin perjuicio de lo anterior, en lo relativo a las características de violencia ejercida, se registraron episodios de violencia física (acotada), psicológica, (fundamentalmente verbal a través de insultos o agravios), amenazas (en algún caso con el arma reglamentaria) y conductas que podrían configurar acecho y violencia patrimonial (expulsión del hogar de convivencia).

Aunque resulta difícil establecer un perfil [17]único sobre los policías que ejercen violencia doméstica, los elementos reseñados ubican a los participantes del estudio entre los rasgos correspondientes a los perfiles hipercontrolado y cíclico[18], sin presentar la totalidad de los elementos típicos de estos perfiles, especialmente en lo relativo a las vivencias crónicas de vacío en el caso del perfil de golpeador cíclico.

Entre los principales motivos para el desarrollo de la violencia, la sospecha o el descubrimiento de la infidelidad (propia o de la pareja) es vivida como uno de los elementos con mayor gravitación entre los casos analizados.

Si la infidelidad femenina presenta este carácter desestabilizador según lo relatado por los entrevistados, el análisis de la situación resulta de mayor interés al considerar que este

17 Dutton, D. (1997). El golpeador. Buenos Aires: Paidós.

18 El perfil de hombre golpeador hipercontrolado que teoriza Donald Dutton (1997) se expresa en dos variantes, el activo quien es caracterizado como perfeccionista, controlador, minucioso y suele establecer vínculos de pareja donde asume el rol dominante y por otro lado, en su variante pasiva se trata de hombres con limitaciones para el compromiso afectivo, que en líneas generales solo reaccionan con enojo cuando se encuentran en situaciones que requieren la expresión de un compromiso afectivo, tarea que viven como un padecimiento, resultando en situaciones de violencia. Dutton (1997) establece otros perfiles, entre ellos el que denomina golpeador cíclico caracterizado por estar estrechamente vinculado a los trastornos de personalidad borderline, subrayando que los criterios para definir este tipo de personalidad son: " la proclividad a entablar relaciones interpersonales intensas e inestables, caracterizadas por una actividad intermitente destinada a perjudicar al otro significativo, así como por la manipulación y dependencia encubierta, un sí-mismo inestable, con incapacidad de tolerar la soledad y ansiedad de abandono; ira intensa, exigencias interminables e impulsividad, por lo general unido al uso de sustancias o la promiscuidad". (Dutton, 1997, p. 171)

tipo de reacciones nunca tuvo su correlato en las situaciones inversas, cuando el denunciado fue la persona infiel. Esta observación nos impone analizar el acto desde una lectura genérica que articule la infidelidad femenina como un cuestionamiento a la virilidad masculina. Aquí, cabe recordar como lo establece Bourdieu[19] que entre los anudamientos semánticos compartidos por el prefijo vi (fuerza) se destaca el término *violencia* pero también *virtus* (caballerosidad) y *virilidad*, deslizamientos que articulan el ser masculino al ideal social y a la potencia sexual como elemento identitario central del sujeto. Si la infidelidad femenina resulta tan perturbadora para el varón, es porque en algún sentido cuestiona la propia definición del sujeto masculino.

El otro elemento en juego esgrimido por algunos entrevistados como motivo para el ejercicio de la violencia, está asociado a situaciones que suponían la transgresión a los mandatos de género por parte de las denunciantes, entendidos como el cuidado de los hijos, el desempeño de funciones maternales (aun con la pareja) y la realización de tareas domésticas, aspectos que son invocados como un elemento justificador de los episodios violentos.

En los casos donde la sospecha de infidelidad por parte de la pareja del policía desempeñó un papel central, las conductas de control se convirtieron en las estrategias más comunes para evitar la situación temida. Ningún entrevistado en estas situaciones mencionó la posibilidad de poner en juego otro repertorio de conductas distintas al intento de control de la vida de su pareja. La forma de control más mencionada fue la inspección del teléfono personal de la compañera y la indagación del grupo de personas con las que ésta se relaciona, existiendo en algunas ocasiones, acciones recíprocas por parte de la víctima. Este aspecto obraba como legitimador de una práctica que dejaba de individualizarse como problemática, violenta y autoritaria.

En algunos entrevistados se pudo visualizar el intento de aislamiento a la pareja de su familia de origen, invocando motivos variados que incluyen desde aspectos que podríamos considerar son de orden afectivo tales como la interferencia de los otros en el vínculo de pareja, hasta la sospecha de ilegalidades y el sentimiento negativo de la familia política hacia la institución policial como el elemento que refuerza una actitud de rechazo hacia los vínculos familiares de su compañera.

Aunque no pudo ser determinado con mayor precisión sobre qué bases algunos policías aceptan con mayor facilidad la responsabilidad individual por el perjuicio causado a las víctimas, se puede afirmar que en las situaciones donde los sujetos justifican sus actos en la ineptitud de sus parejas para comprenderlos, la incapacidad para satisfacer de manera adecuada sus necesidades o la insuficiencia para brindar cuidados maternales al grupo familiar, se encuentran signos de tendencias narcisistas y fragilidad yoica, con escasas posibilidades de tolerar la frustración. Esto se expresa en desinterés por el bienestar de la persona perjudicada y a través de conductas tales como incapacidad para tramitar las experiencias de

[19] Bourdieu, Pierre. (2000) La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.

separación de sus parejas solos, sin buscar a otras mujeres y a través de una queja acentuada de soledad. En los casos donde el desconocimiento de las responsabilidades personales es mayor, se llega a observar una verdadera escisión de la conciencia de las representaciones que podrían conducir a la autopercepción de la responsabilidad, desarticulándolas de la trama biográfica y registrándose dificultades importantes para ser valoradas por el sujeto quien tiende a minimizarlas cuando es confrontado con eso elementos. Esto llevó a la adjudicación de la responsabilidad de la ruptura o la violencia desarrollada a la propia pareja.

En consecuencia de esta perspectiva se tiende a ver la denuncia como un acto sobredimensionado, injusto y doblemente sesgado por la condición de hombres y policías, lo que se validaba en relatos que destacaban el rasgo femenino de algún representante de la ley. Giros del estilo "la jueza, la fiscal, la policía", transmitían la vivencia de no ser tratados con neutralidad por los actores intervinientes en el proceso de denuncia.

En los casos donde la responsabilidad es parcial o totalmente aceptada, se menciona espontáneamente una ruptura a un orden de legalidades y regulaciones que articulan los vínculos en la pareja, aspecto que permite comprender que el sujeto tiene una participación activa en la ruptura del lazo con la pareja, lo que facilita el reconocimiento de sus errores. La capacidad de descentrarse de sí mismo queda en evidencia en relatos que tienden a incorporar los puntos de vista del partenaire y el daño que las conductas personales pudieron haber realizado como manera de explicar el hecho denunciado.

En lo relativo a la percepción que tienen de sí mismos los entrevistados, en el plano discursivo no se encuentran elementos que den cuenta de baja autoestima o una imagen devaluada, invocando todos los participantes rasgos que encarnan el cumplimiento de mandatos sociales como primera referencia identitaria. Solo en los casos de alcoholismo hay indicios o expresiones del impacto en la valoración que el sujeto hace de sí. En cambio, la condición de haber sido denunciado por violencia doméstica, no provocó mayoritariamente una valoración negativa sobre la propia persona, aun en los casos donde el sujeto asume la responsabilidad. Esto podría ser computado a un sistema disciplinario que sanciona permanentemente, diluyendo parcialmente la gravedad del hecho denunciado, que pasa fundamentalmente a tener la connotación de un perjuicio económico.

En cuanto al afecto que los entrevistados sienten por parte de sus seres queridos y su entorno más cercano, en la mayoría de los casos los sujetos se sienten positivamente valorados, quedando en evidencia que el elemento más importante en esa consideración está asociado a la aceptación o rechazo de los hijos, en particular cuando tienen la autonomía para manifestar su reprobación a través del distanciamiento. Solo en un caso hay una clara connotación negativa, producto del apartamiento de los hijos antes y luego del episodio.

Sobre la existencia de episodios de violencia doméstica en vínculos anteriores, se puede afirmar que aunque las motivaciones no siempre resultan ser las mismas o en otros casos los sujetos refieren no recordarlas, la mayoría de las personas que presentan antecedentes

en violencia doméstica son quienes menos tendencia tienen a aceptar un grado de responsabilidad en los últimos episodios denunciados.

En cuanto al papel de los antecedentes de violencia doméstica en la familia de origen, no se puede hacer una asociación lineal entre el padecimiento de violencia doméstica física y la reproducción de conductas violentas en la adultez. Sin perjuicio de lo anterior, el alcoholismo de algún policía entrevistado tiene un claro origen en la adicción paterna al alcohol.

El estudio si permite marcar cierto grado de insistencia en el abandono paterno (real o en el desempeño de la función) en la mayoría de los casos entrevistados. Este hallazgo resulta concordante con lo expuesto por Dutton[20] (1997) acerca de las fallas en la función paterna, aspecto que no se agota en el padecimiento de la violencia, sino que la mayoría de las veces se encuentra asociado al abandono y el silenciamiento de las causas que motivaron el hecho, elementos que son llenados con suposiciones vinculadas al rechazo, la indiferencia o con incógnitas sin respuestas.

En la vida adulta de la mayoría de los sujetos que vivieron el abandono paterno, encontramos reticencias de estos funcionarios a acercarse a sus padres.

En cuanto a los sentidos de lo masculino y lo femenino, los roles tradicionalmente adscriptos a ambos géneros, son claramente preeminentes en las respuestas de los entrevistados, adjudicándose el rol asociado a la seguridad y provisión a los varones y asociándose a las mujeres con roles de cuidado y más especialmente, con el ejercicio de la maternidad.

Sobre los significados de ser varón, se destacan los emblemas más tradicionales de la masculinidad entendida como quien detenta la autoridad en el hogar y debe proteger a su familia, aspecto que se traduce en tener los ingresos suficientes que aseguren la cobertura de las necesidades familiares y administrar lo que implica una interacción con el mundo de lo público.

En lo relativo a las relaciones de pareja algunos policías mencionan el "ser mujeriego" como un atributo definitorio de la masculinidad. Para otros, aunque se reconoce como una condición difícil de cumplir, se expresa que la fidelidad es un valor importante en la medida que constituye una muestra del carácter y la determinación de las personas comprometidas en una relación de pareja.

A la hora de pensar acerca de las mujeres, aparecen claramente tensiones entre el deseo y los ideales sociales, aspecto que se expresa en la oposición entre las mujeres jóvenes por un lado (en el sentido de acercarse al paradigma de virginidad-pureza idealizado y todavía vigente) y las mujeres "con experiencia", rasgo que supone mayor sensualidad pero también, se distancia del mencionado paradigma. Esta visión se articula con la noción de reputación,

[20] Dutton, D. (1997). El golpeador. Buenos Aires: Paidós.

entendida como una restricción en el ejercicio de la sexualidad en las mujeres, que nunca goza del mismo grado de libertad permitido a los varones.

Para la mayoría de los entrevistados, el espacio de la maternidad define a lo femenino, constituyendo el desempeño de las conductas de cuidado y apego los elementos centrales en la evaluación de las mujeres en general. La primacía de lo maternal se desborda hacia el vínculo de pareja, siendo esperable en los roles de pareja el cuidado y apoyo afectivo que en algunos casos exige incondicionalidad.

En relación a la transgresión a los mandatos de género, para los varones se visualiza el incumplimiento del rol de proveedor como la falta principal, reveladora de ausencia de carácter y ambiciones en la vida, aspecto que deja al sujeto en una posición pasiva, peligrosamente femenina, en la medida que trasgrede un pilar central de la posición masculina, ligada al poder, al trabajo y los ingresos económicos en el hogar.

Acorde a lo explicitado acerca de los ideales femeninos, la transgresión a los mandatos para las mujeres pasa primero y fundamentalmente por un rechazo o mal desempeño de la maternidad. Cuando el ejercicio de la maternidad no está cuestionado, la transgresión se juega en el terreno de la (in) docilidad constituyendo la infidelidad, los celos o el hecho de denunciar a la pareja, las faltas mayores.

Entre los varones que tienden a desconocer la responsabilidad en los hechos implicados, existe una tendencia a invocar valores más conservadores y tradicionales en los roles sexuales, prescribiendo conductas de recato en la mujer que es catalogada como buena y en contrapartida, definirse como "mujeriegos" sin que este hecho suponga una crítica hacia su persona.

En relación a la percepción y valoración del trabajo policial, los entrevistados presentan una valoración negativa sobre la manera en que los considera la sociedad en general, pero especialmente por parte de los jóvenes. Aunque la mayoría refiere sentir gusto por la profesión, se expresa sentir miedo por errores o excesos en el cumplimiento de la función que determinen el procesamiento con prisión del policía.

No existe una conciencia plena en el policía de la exposición a una lógica individual e institucional que tiende al aislamiento, elemento que crea las condiciones para la adhesión a la "cultura policial" y su resultado empobrecedor en otros vínculos.

En los casos donde no existe satisfacción con la profesión policial, se argumenta el pobre reconocimiento no solo de la sociedad sino que también se incluye a los superiores jerárquicos, especialmente a la oficialidad.

En cuanto al padecimiento de acciones de autoritarismo y arbitrariedad, los entrevistados refieren que se trata de prácticas ampliamente difundidas y padecidas, -pero no universales- siendo el sistema de protegidos y perjudicados la expresión más corriente. Aunque configura una práctica que molesta a quienes perjudica, los entrevistados no pueden

establecer una asociación clara entre estas disfunciones y los efectos en el trato a la familia. Si bien no fue explorado en las entrevistas, la experiencia indica que entre las motivaciones que se juegan en los cambios de destino solicitados por los policías subyace una manera de vehiculizar situaciones de tensión con los jerarcas a través del sistema de permutas o de traslados autorizados de unidad laboral.

Sobre la relación de la violencia recibida, percibida o ejercida sobre terceros y la participación en actos de violencia doméstica, existe una clara asociación entre irritabilidad y violencia recibida, en particular en aquellos que realizan trabajo de custodia de presos en cárceles.

Es destacable que en los casos de los policías entrevistados que trabajan directamente con reclusos, todos refirieron la vivencia de situaciones dramáticas, en ocasiones exponiendo su vida. Para hacer frente a esas vivencias, se recurre a diferentes estrategias, un policía establece una actitud de desconfianza como elemento que permite anticipar las motivaciones del otro, básicamente dudando de sus intenciones explícitas y suponiendo que puede ser atacado en cualquier momento. En otros casos, para neutralizar las maniobras de amedrentamiento de los reclusos, busca posicionarse especularmente en una posición de dominio, que por el relato del contexto, no excluye las amenazas de violencia.

Todos los entrevistados reconocen haber llevado los problemas laborales a sus hogares, expresando irritabilidad con sus parejas y/o hijos.

Además, en estos casos, se visualiza la existencia de aspectos organizacionales que contribuyen a aumentar el malestar, generando la sensación de desvalorización del funcionario policial. En el último año (2017), ha generado malestar e inquietud la iniciativa de enviar a los policías desarmados al ser denunciados por ejercer VD a realizar tareas de custodia de presos. Se puede afirmar que esto constituye un riesgo adicional en la estabilidad del policía en la medida que se trata de una tarea peligrosa, estresante y sancionada, aun por los mismos presos[21]. Esto supuso para los entrevistados un desconocimiento de las jerarquías policiales de los efectos que genera en algunos sujetos el ejercicio de la profesión policial en el ámbito carcelario.

Resulta importante destacar que si bien las reacciones de cada sujeto son variables de acuerdo a los características de los incidentes y los contextos en donde se desarrollan, cuando el policía experimenta grados importantes de violencia como un elemento crónico y además, es vivido como un padecimiento inevitable, encontramos en todos los casos referencias testimoniales de cambios en el estado de ánimo.

Una situación singular que genera angustia y malestar en los entrevistados está relacionada con el conocimiento de algún policía -relativamente cercano al entrevistado- que

[21] Esta consideración no estaba inicialmente el texto original de la Investigación, su inclusión obedece al hecho que refuerza las conclusiones a partir del estudio.

cometió suicidio, siendo subrayable en este estudio que todos los policías autoeliminados mencionados por los participantes fueron denunciados por violencia doméstica.

Como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) " toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y vacaciones periódicas pagadas" (art.24).

En nuestro país, aunque las jornadas laborales de los empleos públicos presentan regímenes en el entorno de las 8 horas, la situación de los funcionarios del Ministerio del Interior fue durante décadas, absolutamente diferente en materia laboral, permitiendo al personal la realización de horas extras a través de prestaciones de custodia o vigilancia (conocido como servicio 222), lo que en los hechos significaba jornadas diarias de 16 horas. Aunque esta situación está siendo drásticamente regulada por las autoridades actuales, (permitiéndose solamente la realización de menos de 50 horas mensuales adicionales), la práctica del trabajo extra se encuentra fuertemente instaurada en la plantilla policial.

Solo en las localidades pequeñas y cuando las condiciones de trabajo permiten un contacto con la familia en horario laboral, no se vive la profesión policial como distorsionante de los vínculos.

Algunos entrevistados reconocieron que la extensión de las jornadas y el alejamiento de sus parejas, alentaba y facilitaba la situación de infidelidad, significando esta práctica como seña identitaria del policía y otorgándole el estatuto de descarga de los problemas personales y las dificultades asociadas a la función policial.

En consonancia con el rol proveedor, se constata una fuerte tendencia al endeudamiento del policía, quien ingresa a un circuito muy típico y regular de interacción con instituciones de crédito y consumo, con las que endeuda una fracción importante de su sueldo. Esta situación determina la realización de jornadas dobles, legales o semi-clandestinas (a través del denominado "servicio 223")[22], la búsqueda de un segundo empleo, en principio, más o menos temporal, situación que se extiende en el tiempo y en algunos casos, se realiza durante toda la carrera funcional del policía.

La mayoría de los entrevistados que se encuentran en esta situación, no proyectan salir del endeudamiento, ingresando a un proceso de renovación de los créditos que tiende a perpetuar las jornadas dobles.

[22] El servicio 222 se entiende como la contratación de un tercero (Ente Autónomos, Organismos del Estado, particulares, etc.) para desempeñar fundamentalmente tareas de Seguridad, Vigilancia y custodia de personas, bienes y valores. No reviste obligatoriedad para el funcionario policial y supone el cobro de una fracción del costo abonado por el tercero. En la actualidad se ha disminuido drásticamente (50 horas mensuales).En la jerga policial, el servicio 223 es una contratación directa con el policía que percibe de manera irregular todo el dinero abonado. Esta práctica, extendida en la policía, supone el riesgo mayor para el funcionario quien trabaja en condiciones que arriesgan su seguridad, a la vez que expone al funcionario a sanciones disciplinarias graves.

Limitaciones del presente estudio y desarrollos futuros

Aunque la selección de los entrevistados buscó cumplir con los criterios de ejemplaridad y saturación, resulta siempre difícil establecer que el conjunto de personas seleccionado sea una expresión cabal de la realidad investigada. Sin dudas, en un fiel reflejo de los hogares de policías que tienen hijos y fueron denunciados por violencia doméstica, pero existen múltiples situaciones que no contemplan el criterio seleccionado y que revisten igual importancia entre los denunciados por violencia doméstica en la policía.

Como fue explicitado, el estudio no involucró los casos donde los sujetos fueron apartados de la fuerza policial, instalando la interrogante acerca de la manera en que su inclusión hubiera cambiado los resultados.

En virtud de las entrevistas y mi experiencia como terapeuta del servicio, queda pendiente la reflexión y el establecimiento de mecanismos de detección temprana de la violencia en los hogares con el propósito de establecer las medidas que permitan la rectificación de los esbozos de violencia. Una consideración sobre los trayectos más típicos en la escalada de la violencia y la articulación con la cultural policial todavía es un asunto pendiente.

Formas políticamente In-correctas de abordar la violencia de género. Policías denunciados por violencia de género los trasladarán al INR

El 24 de marzo de este año, el Ministerio del Interior firmó un decreto estableciendo que *"al presunto ofensor funcionario policial del Subescalafón Ejecutivo' se le retirará 'en forma preventiva el arma de reglamento' y también se concretará 'su pase en comisión al INR, a efectos de que le sean asignadas tareas propias de dicho Subescalafón compatibles con su situación'. La resolución incluso dispone que las jefaturas y direcciones remitan a la Dirección General de Secretaría de la cartera la lista de efectivos que se encuentran actualmente en la situación antedicha, 'a los efectos de la realización de la resolución correspondiente".*[1]

El único resultado posible ante esta iniciativa es producir mayor vulnerabilidad de las mujeres que sufren violencia de género a partir de respuestas estatales que configuran seguridad material y simbólica ante los delitos. El Poder Ejecutivo envía otra vez un mensaje equivocado simplista y precario.

Esta medida refleja otra variante de populismo punitivo desarrollado por el actual gobierno. Reproduce y otorga un espacio de visibilidad para el discurso punitivo que prevalece en la agenda pública.

La medida encubre un castigo soterrado. Además desvaloriza el trabajo y la especificidad de los actores que llevan a cabo tareas en el espacio carcelario.

[1] https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/ministerio-del-interior-trasladara-al-inr-a-sus-policias-denunciados-por-violencia-de-genero/

serpaj

Ante la detención de una trabajadora por parte de la policía

Comunicado a la opinión pública

Montevideo, 27 de octubre de 2017

El pasado 24 de octubre, la policía detuvo una mujer cuando regresaba a su puesto de trabajo en una panadería del barrio Pocitos. La situación se generó por un llamado de atención de la trabajadora a los policías, cuando los mismos conduciendo el patrullero casi la atropellaron por ¨estar mirando mujeres¨.

Este hecho está plagado de irregularidades, groseras, brutas, propias de una mala interpretación de criterios procedimentales establecidos en los marcos de intervención para estas ocasiones. Además visibiliza un engranaje estatal de la reproducción cultural del heteropatriarcado. Lo que observamos a través del video es una "ceremonia de degradación". Las detenciones policiales ilegales construyen esquemas sociales que operan produciendo identidades inferiores. Los niños, niñas, adolescentes, mujeres, mujeres trans, pobres, locos, son sujetos habituales de estas ceremonias. Tanto a nivel público como a nivel institucional.

Aunque el hecho es sumamente grave, el mismo es más grave aún por lo que representa, por lo que oculta, por lo que invisibiliza, y por las consecuencias que tiene en el universo simbólico.

Es necesario seguir insistiendo que no hay derechos sin gente. Por eso las vulneraciones y violaciones de los mismos es una responsabilidad de todas y de todos. Registrar el hecho fue clave para visibilizar como se asume y desarrolla la violencia institucional en todas sus formas y dimensiones. Pero además nos hace pensar en las mismas situaciones que ocurren sistemáticamente en otros barrios de Montevideo donde las respuestas policiales son aún más irregulares e ilegales. Sobre todo sostenidas desde el relato policial que la misma ciudadanía reclamaba en la situación descripta ("vayan a buscar a los chorros").

Si nos acostumbramos a este tipo de violencias e ilegalidades, legitimamos prácticas de "racionalización" e "institucionalización" propias de un estado policial, amparado en una modernización estructural, pero con la misma pasión punitiva propia de otras décadas.



Universidad en cárceles: experiencias de trabajo desde el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y el Programa Integral Metropolitano

María Cantabrana[1]| Leticia Folgar[2] | Gabriela Pasturino[3] |Analía Rivero Borges[4]

[1] Historiadora, Mag. en Estudios de Género, docente del Programa Integral Metropolitano, UdelaR Uruguay.
[2] Antropóloga Mag.en Ciencias Humanas docente universitaria, Programa Integral Metropolitano, ISEF, UdelaR Uruguay.
[3] Lic. en Ciencias de la Comunicación, docente en el Área DDHH - Unidad Académica de SCEAM - UdelaR, Uruguay.
[4] Economista, docente del Programa Integral Metropolitano y de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración UdelaR Uruguay.

1. Introducción

La Universidad de la República tiene el reto de la democratización del acceso al conocimiento y a la educación terciaria. En este artículo vamos a abordar las trayectorias recorridas en el trabajo con personas privadas de libertad (PPL) desde nuestra institución, particularmente desde el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y el Programa Integral Metropolitano[5].

Grandes desafíos interpelan permanentemente este recorrido: tanto el trabajo con el Instituto Nacional de Rehabilitación -recientemente creado y atravesado en los últimos años por procesos de cambio-; cómo afrontar la dualidad de una tarea en la que la complejidad parece estar puesta en promover las condiciones para el ejercicio de derechos en un contexto en el cual la restricción de los mismos es consustancial.

La Universidad de la República tiene un componente reproductor inherente a su composición social y su lugar estructural; pero también conviven en su seno elementos transformadores en tanto genera conocimiento, lo debate, construye, transmite y aplica, muchas veces en formas colectivas. Generar conocimiento requiere de una capacidad creativa, disciplinada e innovadora que es el germen de muchas transformaciones, incluso en los espacios más conservadores. En un país en que el 80% de las personas que investigan lo hacen en la Universidad pública, la responsabilidad de esta institución es aún mayor, en un momento de notoria desigualdad basada en el acceso al conocimiento y a la educación. Según Arocena y Sutz "la educación y el conocimiento juegan un papel contradictorio: por un lado, se constata que su difusión constituye a largo plazo el mayor contrapeso a la desigualdad; por otro lado, hoy se vive en gran medida una desigualdad basada en el conocimiento"[6]. Gracias a la tradición latinoamericana de la Universidad esta responsabilidad no se concibe de manera aislada, sino conectada con la sociedad en la que estamos inmersos y con otros actores con los que intercambiamos saberes, prácticas y demandas. Una tarea de tales dimensiones no se puede hacer en soledad.

Es por ello que el tan mencionado Artículo 2 de la ley 12.549, además de asignarnos como fines la enseñanza, agrega algunos otros:

> "Le incumbe asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno".[7]

[5] Programa Integral Metropolitano de la UdelaR y Área DDHH - Unidad Académica - Servicio Central de Extensión, Universidad de la República.

[6] Sutz, J; Arocena, R; Universidades para el Desarrollo; Organización de las Naciones Unidas para la Educación; Montevideo, CILAC 2016. Disponible en http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapersCILAC-UnivParaDesarrollo.pdf

[7] Parlamento del Uruguay; Ley 12549, año 1958.

No es un mandato sencillo, pero se intenta abordar de múltiples formas y en diversos servicios en todo el país. Hace varios años, el proceso de segunda reforma universitaria entendió que esto sólo se puede hacer a través de la integración de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, en tanto se potencian entre sí. El rol de los docentes desde la integralidad intenta promover iniciativas y crear espacios de oportunidad para el trabajo universitario con la sociedad en su conjunto, ocupándose de temas de interés general y construyendo conocimiento socialmente valioso. Los espacios de oportunidad buscan dinamizar el acceso al conocimiento, las formas de elegir los temas que se investigan y también de resolver las metodologías, en espacios de diálogo que propician la creatividad, acercan a la sociedad y viceversa. Y es desde esta perspectiva que la institución afronta su trabajo en cárceles, asumiendo el compromiso ético con los actores y también con una enseñanza, investigación y extensión de calidad.

Las cárceles en Uruguay son un problema social que necesitamos abordar. Hoy contamos con las tasas más altas de prisionización en relación al promedio de América Latina con 315 PPL cada 100.000 personas. A lo que se agrega que el 60% de las personas que las habitan lo hacen en malas o muy malas condiciones. Hay más de 11.000 personas en 29 Unidades del INR y sólo el 20% accede a actividades educativas formales[8]. Si bien la educación formal en cárceles tuvo un crecimiento exponencial a partir de la creación del INR y el trabajo interinstitucional de ANEP, MEC, UdelaR, INR e INISA, ese porcentaje aún habla de una situación muy por debajo de lo deseable.

La cárcel no puede ser entendida como parte de una situación, sino como reflejo de un todo, el "avance de un estado de ánimo colectivo cada vez más reactivo, la expansión de demandas punitivas, los desplazamientos discursivos de las personas, la emergencia de prácticas microfascistas y la consolidación de representaciones conservadoras sobre los principales problemas sociales"[9]. Enfrentar este sentido común conservador hegemónico, que sustenta el ejercicio punitivo selectivo, requiere de una academia que colabore en construir esos discursos alternativos, así como contribuir a la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas securitarios que no vayan en detrimento de los derechos de las personas.

A continuación se presentarán algunas de las actividades que se realizan en el sentido de lo planteado en esta introducción, desde el Programa Integral Metropolitano y el Área de Derechos Humanos del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Universidad de la República (UdelaR).

[8] Comisionado Parlamentario Penintenciario; Informe Anual; Parlamento del Uruguay; 2016

[9] Paternain, Rafael; Ya no se puede vivir así. Ensayo sobre la seguridad en Uruguay; Trilce; Montevideo, 2013

2. El Programa Integral Metropolitano en la Unidad Nº6 Punta de Rieles

El Programa Integral Metropolitano (PIM) es una estructura central de la Universidad de la República dependiente de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, creado en el año 2008 con el propósito de contribuir a la renovación de la enseñanza desde una perspectiva que integre las distintas funciones universitarias, disciplinas y los saberes universitarios con los de distintos actores no universitarios. Su trabajo se ha concentrado en los Municipios E y F de Montevideo y Barros Blancos de Canelones. Los principales ejes que orientan sus líneas de acción son la relación sociedad-universidad sustentada en la participación y el diálogo de saberes; la búsqueda colectiva y participativa de soluciones a problemas significativos; el trabajo en red y de enfoque territorial y los procesos de enseñanza y aprendizaje inclusivos y promotores de una ética de la autonomía, la participación y el diálogo.

La Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad Nº6 Punta de Rieles, dependiente del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) fue inaugurada en el año 2010[10], con el fin de contribuir a la disminución del hacinamiento en las cárceles uruguayas denunciado en el Informe de 2009 del Relator de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes[11]. Se encuentra ubicada en el Municipio F de Montevideo y según datos 2016 del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario alberga a unos 581 hombres privados de libertad, mayores de 18 años. En total, allí se encuentra el 5,6% de la población reclusa de Uruguay.

El PIM tiene presencia en la Unidad Nº6 desde el año 2012, a partir de una demanda concreta del INR a la Facultad de Agronomía, quien la trasladó al programa dado el trabajo que este último mantiene desde sus inicios en la zona donde se ubica el establecimiento. En este marco, se realizó una convocatoria a docentes de diferentes servicios de la Universidad y se conformó el Espacio de Formación Integral (EFI) Intervenir para Aprender (IPA) con la participación de la Facultad de Agronomía, la Facultad de Ciencias Sociales y la Escuela de Nutrición. Con el devenir de los años y las experiencias del equipo, las actividades desbordaron este primer dispositivo, y en la actualidad son varias las intervenciones que se llevan adelante desde distintos servicios universitarios, con una alta participación de docentes, estudiantes, operadores penitenciarios y personas privadas de libertad.

Entre las características que distinguen a este centro de otros, destaca el alto número de actividades educativas y laborales, estas últimas promovidas por su dirección. Según datos del I Censo Educativo[12] realizado durante 2016 en la Unidad Nº 6, un 60% de las personas privadas de libertad participó de al menos un curso de los dictados allí, mientras que un

[10] Su existencia como cárcel data de la época de la última dictadura militar acaecida en el país en el periodo 1973 - 1985, en el cual fue utilizada como prisión de mujeres por motivos políticos.

[11] Nowak, M; Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Asamblea General de Naciones Unidas, 2009.

[12] PIM, FCS y FCEA; Primer Censo Educativo en la Unidad N°6, realizado en el año 2016.

83,6% se encontraba trabajando. La naturaleza del trabajo que desempeña el PIM en base a sus objetivos, tanto en el establecimiento como en el conjunto del territorio de actuación, desborda la inclusión en estudios terciarios para ocuparse de otra serie de procesos que no necesariamente tienen que ver con la educación formal. Esto plantea una serie de desafíos y oportunidades y complejiza el papel que desempeña la universidad en relación a la privación de libertad.

2.1 El trabajo como estructurador de prácticas en la Unidad Nª6

El PIM inicia sus actividades en la Unidad Nº6 desde el eje trabajo y a través del EFI IPA con el objetivo de contribuir a disminuir la vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, mediante un dispositivo de intervención que propone la participación en instancias de formación que aporten herramientas para su reinserción y contribuyan a revertir procesos de exclusión social, a la vez que sirva de espacio de formación de estudiantes universitarios y de generación de conocimiento socialmente pertinente. Las actividades inician en 2012 fuertemente vinculadas al dictado de un curso de Producción Agroecológica de Alimentos, dirigido a PPL que cumplían tareas laborales en esa área del establecimiento.

Con el paso del tiempo, las ediciones y las evaluaciones, en 2014 se propone una modificación del formato en la que se pudiera dar participación a estudiantes universitarios, creándose la Pasantía Educación - Acción en Contexto de Encierro. En 2017 nos encontramos realizando su cuarta edición, que incluye dos trayectos: uno vinculado a las Buenas Prácticas para la Manipulación de Alimentos, con la participación de la Facultad de Química y otro que conserva el trayecto original vinculado a la Producción Agroecológica de Alimentos y en relación con la Facultad de Agronomía. En ambos las actividades se realizan en conjunto con estudiantes universitarios de diversas disciplinas, innovando en un espacio áulico en donde todos aprenden y aportan desde sus saberes. Para los universitarios esto representa la posibilidad de poder expandir, recrear y reformar sus conocimientos académicos disciplinares, mientras que para las PPL implica una aproximación a la academia y una reformulación de sus conocimientos basados en la práctica.

A partir de la profundización de las actividades en los espacios detallados anteriormente y sus emergentes surgen otras propuestas que lo desbordan. Entre ellas, elegimos destacar la práctica de estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Laborales de la Facultad de Derecho en dos modalidades: pasantía de final de grado y práctica de la materia Metodología de la Extensión y el Espacio de Formación Integral Administración de Riesgos, Control Interno y Organización de Emprendimientos en Contexto de Encierro de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

En ambos se prioriza el aporte disciplinar de docentes y estudiantes de las facultades mencionadas a través del trabajo concreto con PPL y operadores penitenciarios. En particular se ha profundizado en la generación en herramientas para la inserción en el mercado laboral una vez obtenida la libertad, derechos laborales, seguridad laboral y gestión de em-

prendimientos con énfasis en el control interno. Todas estas actividades tienen como fin problematizar el ser trabajador dentro de una Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad, al tiempo que dar elementos que permitan a los trabajadores gestionar sus actividades y apropiarse de sus derechos. En este sentido la principal conclusión que emerge de nuestras prácticas es que aún queda mucho camino por transitar.

2.2 Cuando la práctica artística irrumpe en lo educativo

En la segunda mitad de 2016, en el marco del trabajo conjunto[13] entre docentes del PIM e integrantes de la Usina Cultural Matices -una organización social y cultural autogestionada por personas privadas de libertad de la Unidad Nº 6-, irrumpe como una evidencia la reivindicación por parte de algunas PPL de la dimensión educativo-social de las manifestaciones artísticas, así como de su potencial político para la reivindicación de ciertos derechos vulnerados. En ese momento, se define como primer paso la necesidad de contribuir a una mejor articulación de la oferta educativa, artística y cultural que se desarrolla en la Unidad Nº 6, identificando algunos desafíos relacionados con la desconexión entre la amplia variedad de actores que desarrollan propuestas similares potencialmente articulables y con la falta de circulación de información a la interna de la Unidad en relación a las propuestas educativas y artísticas existentes. Como trasfondo, subyace la necesidad de transformar la oposición estudiar *o* trabajar en al menos estudiar *y* trabajar, pensando ambas actividades como derechos y no como premios; así como de mejorar las condiciones de posibilidad para que las PPL puedan dar continuidad a sus trayectorias educativas -incluyendo el acceso al nivel terciario- y de contribuir a fortalecer el proceso de autogestión de la Usina Cultural Matices y la difusión de sus diferentes expresiones tanto dentro como fuera de la Unidad N°6.

Durante ese mismo año se avanzó en un plan de acción que buscaba atender los puntos anteriores e incluyó el diseño y desarrollo junto con un equipo de Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas de un censo educativo que tenía por objetivo caracterizar a la población de PPL y ahondar en la situación actual de la Unidad N°6 en términos de acceso a las propuestas educativas, culturales y artísticas. También se dinamizó un espacio de Mesa Permanente de Educación abierta a representantes de todas las propuestas educativas y artísticas que se desarrollaban en la Unidad N°6, trabajando junto con integrantes de la Usina Cultural Matices en el diseño y difusión a la interna de la Unidad.

A lo largo de este proceso, va tomando fuerza la importancia de trabajar en la organización de toques, intervenciones, en la revitalización del espacio radial, de modo de difundir y dar a conocer a la Usina Cultural Matices como un espacio valioso de articulación entre lo educativo y lo artístico. Desde un Programa Territorial como el PIM, fue visualizándose

[13] Folgar, L., Grassi, C., González, F., González, A., Rivero, A., Baraldo, A., & Escobar, E. (2016). Espacios educativo-culturales en la cárcel desde la perspectiva de sus protagonistas. el caso de la unidad n° 6 punta de rieles. Revista Fermentario, 1(10).

con cada vez mayor claridad la importancia de encontrar la manera de incluir al entorno territorial próximo a la Unidad N°6 en este proceso.

En este sentido, en el Plan de Trabajo 2017 se incluyeron dos líneas centrales:

- La propuesta de la Pasantía *Diálogos teatrales con personas privadas de libertad*, que articula el trabajo del PIM junto con el de la Escuela Multidisciplinaria de Arte Dramático (EMAD) y el Teatro Solís[14] con el objetivo de desarrollar una propuesta de práctica teatral en la Unidad Nº 6. Desde una concepción política del teatro, la Pasantía se propuso para 2017 trabajar en dos espacios diferentes que ya existían en la Unidad; por un lado, con integrantes del grupo de Teatro de la Usina Cultural; por otro, con participantes del taller de Iniciación al Teatro[15] -no necesariamente vinculados a la Usina- interesados en iniciarse en la práctica teatral. Atendiendo de manera diferencial las características de cada uno de estos espacios, la intención fue generar un "laboratorio creativo" que aportara recursos expresivos al trabajo, estimulando a la vez la reflexión crítica sobre la práctica del teatro como habilitadora de una nueva forma de vincularse, como praxis al fin. En ambos casos se propuso trabajar específicamente sobre el campo teatral con la asunción de que la forma también aporta contenidos, también es política y, en este caso, servía a la búsqueda de la democratización del ejercicio de un derecho, el del acceso a la cultura y el arte de calidad, frecuentemente vulnerado.

-El desarrollo de una línea de trabajo que vinculara la Unidad N°6 con su territorio circundante desde diferentes formas de producción artística y expresiones de la cultura. Desde este eje se promueve el desarrollo de actividades que favorezcan el intercambio entre PPL y el entorno territorial a través de la interacción con Comisiones de vecinos, organizaciones y centros culturales comunitarios, con el objetivo de visibilizar las actividades que se desarrollan en el establecimiento. En este sentido se trabajó de manera conjunta en la elaboración de un agenda cultural co-construida con los internos, comisiones y centros educativos y culturales del territorio que, a lo largo del año, permitió tanto que llegaran al interior de la Unidad propuestas y actores del entorno territorial próximo como que salieran productos culturales y artísticos generados en el establecimiento.

Considerando el arte como un derecho y no como un privilegio, premio o forma de combatir la "ociosidad", se busca llegar a personas que tienen grandes dificultades de acceso tanto en su condición de espectadores/consumidores como de realizadores/productores de manifestaciones artísticas. El trabajo en el ámbito artístico y cultural ha sido una apuesta a entender la expresión, creación, recreación y producción de sentidos como un potencial aporte al fortalecimiento de procesos colectivos dentro del ámbito carcelario. Los espacios de intercambio y mutuo aprendizaje en las líneas metodológicas arriba mencionadas in-

[14] El Teatro Solís ha realizado acciones de acercamiento y sensibilización en artes escénicas desde el año 2014 a través de la modalidad de talleres para promover el derecho a la cultura de las personas privadas de libertad.

[15] Este taller es llevado adelante por la docente Silvina Acosta (CODICEN).

tentan habilitar la generación y mantenimiento de espacios de sensibilización, reflexión y problematización que apelan a una forma de relacionamiento diferente de la vida cotidiana en la cárcel. En este sentido, resulta central reforzar procesos de autonomía y autogestión desde los que concretar la apropiación de espacios, tanto físicos como simbólicos, en situación de privación de libertad.

3. Derecho a la educación terciaria de las PPL

El eje de este trabajo desde la Universidad se puso en la democratización del acceso a la enseñanza terciaria, concibiendo la educación como un derecho a lo largo de toda la vida y para todas las personas, según lo establece la normativa nacional e internacional vigente. Es por ello que se ancla en el Área de DDHH del SCEAM, en coordinación con el Programa de Respaldo al Aprendizaje.

Según lo establecido en la Ley de Educación vigente "El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa"[16]. En este mismo sentido garantiza que el Estado "asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades"[17]

Si bien las PPL nunca estuvieron impedidas normativamente de cursar estudios terciarios, su realidad y la realidad del sistema carcelario impiden, salvo escasas excepciones cursar carreras en la Universidad.

La educación como bien público y social no ingresó a las cárceles hasta hace unos pocos años, con un impulso de la ANEP que implicó, entre otras cosas, más egresos de Secundaria, con un programa de Contextos de Encierro que cumple ya 15 años.

Según el informe citado del Comisionado Parlamentario, en el año 2016 había un 8% de analfabetos en el Penal de Libertad[18] y aunque la cifra baja en otras unidades, no se trata de una situación muy auspiciosa para la educación terciaria. No sólo por los niveles educativos cursados, sino por las condiciones de reclusión que mencionamos anteriormente.

En tanto el sistema penal se nutre de los quintiles más pobres de nuestro país y, en el área metropolitana, de los municipios más lejanos al centro de la ciudad, los niveles de exclusión educativa en las cárceles son muy altos. Fuera de las cárceles sólo el 15% del quintil

[16] Ley 18.437, 2009.
[17] Idem.
[18] Comisionado Parlamentario Penintenciario; Informe Anual; Parlamento del Uruguay; 2016.

con menos recursos económicos alcanza a culminar la educación secundaria y en los quintiles más ricos lo hace un 71%, según los datos del último informe de Ineed[19].

El impulso democratizador de la Universidad, junto con un aumento presupuestal, logró grandes avances en materia de acceso a la educación terciaria y fue de público conocimiento que cerca de la mitad de los estudiantes censados en el año 2013[20] eran la primera generación de su familia en ingresar a la Universidad. La ampliación de turnos, la flexibilización curricular, la creditización y la descentralización, así como otros impulsos de la segunda reforma universitaria fueron cruciales en este proceso, sin embargo este mismo censo arrojaba que un 46% de nuestros estudiantes provienen de liceos privados. Aún no es suficiente, si entendemos la falta de acceso a la educación y el conocimiento como parte del sostén de la desigualdad social.

Ingresar a las cárceles, o que las Personas Privadas de Libertad ingresen a la Universidad fue un desafío en este sentido. Si bien había impulsos de acercamiento individuales o de servicios puntuales, muchas veces con un inmenso apoyo familiar de las PPL, en el año 2016 comienza un proceso institucional más claro, impulsado por la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. Es en este mismo año que se firma a impulso del Programa Integral Metropolitano un convenio marco entre la Universidad de la República y el INR.

Así mismo, el Consejo Directivo Central toma una serie de iniciativas que intentan promover que más PPL accedan a la Universidad. En primer lugar, el CDC constituye una comisión para estudiar la propuesta de los estudiantes, que incluía la flexibilización de los trámites administrativos y el acceso a materiales de estudio. Este espacio de trabajo estuvo integrado por dos prorectores, Hugo Rodríguez y Fernando Pelaez; y dos estudiantes, Santiago Pérez y Virginia Sánchez.

La comisión realiza un informe en el que se evalúa como "muy positiva" la reciente firma del convenio de cooperación con el INR y se establecen directivas claras de avance para incluir a las PPL en la Universidad. "Se entiende pertinente propender a que los futuros estudiantes puedan participar de la vida universitaria "a pleno"[21], aclara la resolución, agregando que estos estudiantes deberían tener todos los derechos, entre ellos votar en las elecciones universitarias.

A partir de estas resoluciones y con la creación del Área DDHH de SCEAM en agosto de 2016, se avanza como institución en la coordinación dentro de la Universidad, así como en la coordinación interinstitucional, que nos permitió acercarnos a la ANEP y al INR con líneas de comunicación más claras y fluidas a través de la Mesa Interinstitucional para la educación de PPL.

[19] INEEd; Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016; INEEd, Montevideo, 2017.

[20] UdelaR; VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado, 2012; Ucur; Montevideo, 2013.

[21] Consejo Directivo Central; Exp. 011000-001443- 16); 6 de diciembre de 2016.

Se hizo un recorrido de diálogo con distintas instancias del INR, particularmente con algunas direcciones y con la Coordinación de Educación y Cultura, actores claves en la posibilidad de avance de la Universidad en el sistema. Con ellos debatimos constantemente esas tensiones entre la educación transformadora, liberadora y ese espacio de encierro intrínsecamente violento. El esfuerzo individual y colectivo que distintos servicios universitarios estaban haciendo, comenzó a coordinarse en una Mesa Universitaria que se reúne mensualmente para intercambiar, y avanzar en los desafíos y emergentes que se proponen en esta nueva práctica institucional.

En la actualidad tenemos casi 50 estudiantes que se inscribieron en variadas carreras universitarias, casi la mitad de ellos lo hizo en la Facultad de Psicología. Ésto tiene que ver con que es la Facultad con una mejor respuesta y una mayor tradición de estudiantes Privados de Libertad cursando la carrera. Otros estudiantes están en Facultad de Derecho, Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación, Veterinaria, Ingeniería, Arquitectura, Ciencias Económicas, Enfermería, Escuela de Nutrición, entre otros servicios.

El trabajo interdisciplinar con la integración de distintos servicios y en distintas unidades del INR en el país, permite un abordaje cada vez más cercano a cuál es la realidad que debemos afrontar. Esta coordinación intrauniversitaria que también incluye a Bienestar Universitario, el Programa Lea[22], Progresa[23], y otros, potencia los escasos recursos.

Hoy no existe una línea presupuestal destinada a cubrir el trabajo en todas las unidades con los casi 50 estudiantes en privación de libertad en distintos departamentos del país. Las personas que estudian desde el INR en la actualidad tienen distintas situaciones legales, algunas están en prisión domiciliaria, con transitorias por estudio, y distintos niveles de seguridad, o encierro casi total; cuentan con distintos apoyos desde su entorno familiar, sus unidades de reclusión y su servicio universitario. Esto implica un seguimiento caso a caso que se torna muy difícil sin mayores recursos humanos y materiales.

Si bien existen apoyos y resoluciones universitarias que impulsan este trabajo, en la actualidad docentes y estudiantes que realizan tutorías lo hacen de forma honoraria, conformando una estructura de voluntariado, pero no un programa universitario.

Algunos de los estudiantes que se inscribieron a sus carreras en febrero de 2017 no han podido comenzar sus estudios por falta de respuesta de sus servicios. Existen servicios universitarios como Facultad de Arquitectura que aún esperan resoluciones más claras para que sus órganos de cogobierno resuelvan cómo viabilizar la situación; y otros como Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación que aún en contacto con el estudiante, no han avanzado en la resolución. En algunos servicios universitarios se dieron discusiones sobre la seguridad de funcionarios, docentes y estudiantes en presencia de PPL, en un sentido como el planteado en la introducción, en el que prima el miedo, el desconocimiento, la

22 Programa de Lectura y Escritura Académica-CSE-UdelaR.
23 Programa de Respaldo al Aprendizaje-CSE-UdelaR.

deshumanización y estigmatización de las PPL. El desafío mayor es alcanzar una institucionalidad que pueda dar respuesta al acceso al derecho a la educación terciaria, potenciando los recursos y programas ya existentes y adaptándolos a las distintas realidades, otorgando recursos propios que vayan en consonancia con el nivel de prioridad política otorgado por el CDC a este tema.

4. Algunos desafíos

Desde hace un tiempo a esta parte la Universidad se ha embarcado en un proceso en pos de democratizar el conocimiento y ampliar los espacios áulicos. Es en ese contexto que desde el PIM y desde el Área de DDHH se vienen desarrollando actividades en vínculo con el sistema penitenciario. En este ámbito la intención es ampliar el foco de la cuestión del delito hacia la pregunta sobre las condiciones de acceso a derechos para algunos sectores de la población. En un contexto de construcción de *otredad* estigmatizante, parece necesario habilitar otro tipo de reflexión sobre y desde ciertos sectores de nuestra sociedad, que trascienda perspectivas moralizantes. Consideramos con Violeta Núñez la educación como *anti-destino*[24], en tanto posibilita a las personas a sentir que se es capaz de hacer algo diferente a lo que los enunciados sociales imponen como únicas posibilidades. Es en este sentido que concebimos el diálogo de saberes en tanto que estructurador de la experiencia de trabajo como un aspecto clave de las propuestas y como el punto de partida de procesos activos de enseñanza-aprendizaje.

La pregunta acerca de si es posible reapropiarse y resignificar la experiencia de privación de libertad, ante el panorama de "fragmentación de la experiencia" y situaciones de estigmatización que inciden en los procesos identitarios y en la posibilidad de ejercicio de derechos, actúa como una suerte de guía del trabajo incluso a sabiendas de que es imposible responderla.

¿Cuáles son los espacios de libertad desde los cuales trabajar con aquellos que se encuentran penalmente privados o limitados de su libertad personal? No podemos desconocer, como plantea Daroqui[25], que más allá del ingreso de la universidad al ámbito carcelario, es la cárcel la que sostiene, redefine y establece el conjunto de relaciones sociales en su interior. En este sentido una serie de tensiones internas del INR y de los espacios de encierro, de los sectores sociales que prioritariamente los habitan, y de la propia Universidad, complejizan la tarea y plantean desafíos claves.

En primer lugar la necesidad de la coordinación y el trabajo interinstitucional en el que existan espacios de diálogo y negociación, de acuerdos que no interrumpan, pero que a la vez potencien los objetivos de las instituciones educativas. Este diálogo debe lograrse en

---

[24] Núñez, V. Conferencia dictada en el Ministerio de Educación de Argentina en abril de 2007.

[25] Daroqui, A. La cárcel en la universidad. El discurso penitenciario en la normativa y prácticas interinstitucionales. Nari, M. y Fabre, A.(comp.)(2000) Voces de mujeres encarceladas. Catálogos. Bs. As, 2000.

el marco de la perspectiva de derechos, que implica, además de lo ya abordado, una fuerte participación de los actores involucrados en la apropiación de esos derechos y esos espacios de trabajo.

Asimismo necesita de una apertura universitaria a que nos cuestionen en nuestras prácticas y saberes, por eso elegimos trabajar desde la integralidad. Pero también que las instituciones totales permitan nuestros cuestionamientos en el marco del trabajo conjunto.

En lo que respecta al trabajo con las PPL, uno de los desafíos tiene que ver con trascender perspectivas estereotipadas y estigmatizantes a las que hacíamos mención con anterioridad y que son incorporadas por las personas. Esas nociones instaladas sobre nosotros mismos dificultan las prácticas de enseñanza-aprendizaje, ponen barreras que se potencian con la violencia intrínseca del encierro.

También es un desafío que las personas se involucren en las prácticas y proyectos universitarios, y que éstos se constituyan en aportes valiosos en el marco de la construcción de trayectos de vida, ya sea porque resignifiquen experiencias previas o porque potencien experiencias posteriores.

Una de las dificultades a la que nos enfrentamos, tanto dentro como fuera de los contextos carcelarios, es a la verdadera construcción de autonomía en el marco de procesos de enseñanza que pretenden ser transformadores. La Universidad no hace caridad ni voluntariado, la construcción de los espacios de enseñanza y aprendizaje también tiene que ver con fortalecer una mirada crítica sobre la realidad y producir conocimiento sobre ella. Se trata de poner a disposición elementos que permitan generar menores niveles de sujeción o dependencia.

No existe la generación de conocimiento o el intercambio de saberes en abstracto. En palabras de Boaventura de Souza Santos, no podemos concebir "el conocimiento como un elemento abstracto, sino como un conjunto de prácticas de saberes que posibilitan o impiden ciertas intervenciones en la realidad"[26] y eso implica a los sujetos con los que trabajamos, que muchas veces se ven atravesados por una constante falta de derechos pero también por una fuerte sujeción institucional que no permite el desarrollo de proyectos de vida plenos.

En la actualidad existe un discurso que sustenta ésto y otras cuestiones, como la falta de derechos en las trayectorias de vida de algunas personas. Sobre el asunto, Teun Van Dijk plantea que "los textos, las conversaciones y, sobre todo, las formas del discurso público controlados por las élites simbólicas, los políticos, los periodistas, los científicos, los escritores, y los burócratas, construyen, perpetúan y legitiman muchas formas de desigualdad social"[27]. El discurso punitivo, del "algo habrán hecho" y del aumento de penas, sustenta la

26 De Souza Santos, B. Descolonizar el saber, reinventar el poder . Ed. Extensión Universitaria y Trilce. Montevideo, 2010.
27 Van Dijk, T. A. (2011). Discurso y poder. Editorial Gedisa.

realidad de falta de derechos que sufren algunas personas y nos deja en este mar de contradicciones de políticas públicas enfrentadas entre la represión y los derechos.

Rafael Paternain planteaba en 2013 uno de los nudos más difíciles de resolver en lo que respecta a la seguridad "Llegados a este punto tenemos la obligación de registrar la retroalimentación perversa entre formas concretas de violencia y la hegemonía conservadora. Ambas se necesitan. El delito florece allí donde hay condiciones sociales, políticas y culturales para hacerlo, y la ilusión represiva es la única que se beneficia de esta situación. Esta retroalimentación es el nudo más complejo, sutil y desafiante de la dinámica contemporánea de seguridad"[28].

Y ésto nos propone un constante desafío ¿Cómo intervenir teniendo como norte la transformación de esa ilusión represiva y de las condiciones de vida de las personas que están en privación de libertad y su entorno? ¿Nuestras agendas de investigación, enseñanza y extensión, contemplan estas necesidades con la prioridad que deberían? ¿Es posible disputar un sentido común punitivo con este nivel de involucramiento de la academia?

En el marco de su artículo sobre las universidades para el desarrollo Arocena y Sutz plantean que la disminución de la brecha de desigualdad "no se puede hacer sin un propósito explícito, sin una política de investigación que incorpore estos objetivos; ésta difícilmente tenga impacto sin otros actores que se sumen a la tarea. Agendas de investigación que le abran espacio a problemas que afectan la capacidad de la gente para vivir vidas que tengan por valiosas, que valoren y estimulen el trabajo interdisciplinario, que se definan en parte en diálogos con actores diversos, con todas las áreas de conocimiento y combinando variadas modalidades de producción del conocimiento, en suma, agendas de investigación orientadas a la inclusión social"[29].

Es entonces que también tenemos planteado como Universidad el desafío de continuar elaborando discursos alternativos, que apuesten a desanudar lo que está anudado, en conjunto con otros actores involucrados.

[28] Paternain, Rafael; Ya no se puede vivir así. Ensayo sobre la seguridad en Uruguay; Trilce; Montevideo, 2013.

[29] Sutz, J; Arocena, R; Universidades para el Desarrollo; Organización de las Naciones Unidas para la Educación; Montevideo, CILAC 2016. Disponible en http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapersCILAC-UnivParaDesarrollo.pdf

Teatro en cárceles o la posibilidad de descarriar la desviación

"[...] la idea de identidad, ficticia o no, tramposa o no,
lastrada por enormes pesos como está, sirve,
pues en ella, por ella, se vive.
Será una porquería,
pero es una porquería necesaria"[1]

Sabrina Speranza[2]

En el marco de esta necesidad, algunas identidades son más porquería que otras, reconocidas como *desviaciones*[3] por los *normales,* es decir por quienes determinan y defienden la norma. Todos los grupos sociales establecen aquellos comportamientos que consideran adecuados, diferenciando las acciones correctas de las *equivocadas,* de tal forma que hay personas que rompen las normas y otras que las imponen; sin que estas sean, claro está, categorías fijas. Ni fijas ni del todo transparentes, nubladas por un sinfín de incongruencias, en las que sería imposible detenerme en este texto, por lo que dejo señalada una, en torno al tema que me ocupa. Mientras el Artículo 27 de la Declaración Universal de los DDHH dice que "toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes [...]", otros que se incluyen dentro de quienes cumplen la norma y siendo por tanto los *no desviados*, afirman que los DDHH son para los "humanos derechos". Esa afirmación que a boca de jarro vociferan y postean en sus redes sociales algunas personas, da cuenta de la tensión -lingüística también- entre *desviación* y Derechos. Como las normas son puestas por grupos sociales, y estos gozan de diferentes grados de poder, no todas las personas son juzgadas con la misma vara:

> Las reglas sociales son la creación de grupos sociales específicos. Las sociedades modernas no son organizaciones simples en las que hay consenso acerca de cuáles son las reglas y cómo deben ser aplicadas en cada caso específico. Por el contrario, las sociedades actuales están altamente diferenciadas en franjas de clase social y en franjas étnicas, ocupacionales y culturales[4]

El contenido de este texto busca preguntarse sobre el goce que las personas que habitan y dan existencia a las cárceles hacen de las artes, específicamente del teatro, no sólo como espectadores sino especialmente como hacedores y las posibles consecuencias del

[1] Gatti, Gabriel. Gatti, Gabriel. "Algunas anécdotas y un par de ideas para escapar de las ficciones modernas acerca de la identidad colectiva" en e-Cadernos CES, Bilbao 2010, 07.

[2] Profesora de Literatura. Actriz egresada del EMAD. Mag. En Ciencias Humanas opción Teoría e Historia del Teatro de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación..

[3] Becker, Howard. Outsiders, hacia una sociología de la desviación. Bs. As: Siglo XXI, 2009.

[4] Ibid: 34.

ejercicio de este derecho. Son muchas las experiencias de teatro que se realizan dentro de cárceles[5] tanto de adolescentes como de adultos, este artículo no pretende ni ofrecer una vista panorámica ni hablar una de ellas en particular, sino detenerse sobre los alcances de hacer teatro en estos contextos.

Sobre este tema realicé una investigación que resultó en la tesis realizada para defender el título de maestría en FHCE *Alcances de la representación en Teatro del Oprimido de adolescentes privados de libertad*[6] bajo la dirección de Roger Mirza y con orientación de Marcelo Rossal. Aquí me interesa detenerme en un punto específico de esta investigación: el etiquetamiento *delincuente* producto de una *desviación* y la posibilidad de contrarrestarlo con el de *actor.* Las etiquetas para funcionar como tales deben ser reconocidas por otras personas, pudiendo así ser asumidas y volverse parte constitutiva de la identidad: "Uno de los pasos más cruciales en el proceso de construcción de un patrón estable de comportamiento desviado quizá sea la experiencia de haber sido identificado y etiquetado públicamente como desviado"[7].

Si como plantea Gatti, la identidad pertenece al régimen de la acción y no al del *ser,* cuáles son las acciones que terminan construyendo un sujeto *preso* o Persona Privada de Libertad (PPL- eufemismo políticamente correcto):

> [...] la desviación no es simplemente una cualidad presente en determinados tipos de comportamientos y ausente en otros, sino que es más bien el producto de un proceso que involucra la respuesta de los otros. El mismo comportamiento puede constituir en un determinado momento una infracción a la norma y en otro momento no, puede ser una infracción si es cometido por determinada persona y por otra no, y algunas normas pueden ser violadas con impunidad y otras no[8].

Si asumimos, como se viene exponiendo, que las normas no son, sino que se construyen, que los actos por tanto tampoco son, se construyen en función de esas normas, y que la gente no es sino que se hace; como plantea Christie[9] tendremos que afirmar que "Mucho de lo que la policía toca y todo lo que la prisión toca, se convierte en delitos y delincuentes". En el contacto con el sistema policial, judicial y especialmente en la cárcel, la desviación comporta un estatus que Becker denomina *maestro*, porque se constituye con tal fuerza

5 Actualmente podemos dar cuenta a nivel formal de algunas experiencias del Programa Aprender Siempre dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, talleres de la División Sectorial de Educación de Adultos ANEP, pasantía de estudiantes de la EMAD en conjunto con el Programa Integral Metropolitano. Así como de experiencias autogestionadas o voluntarias como la Usina Cultural Matices o el Centro Cultural El Almendro. En el 1er Censo Nacional de Reclusos, realizado por el Departamento de Sociología, de FCS en acuerdo con el Ministerio del Interior (2010), el 33,7% de las personas privadas de libertad declaran haber realizado actividades recreativas en el establecimiento.

6 Speranza, Sabrina. *Alcances de la representación en Teatro del Oprimido de adolescentes privados de libertad.* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo: inédita, octubre 2016

7 Becker, Howard. Outsiders, hacia una sociología de la desviación. Bs. As: Siglo XXI, 2009: 50

8 Ibid.: 33.

9 Christie, Nils. Una sensata cantidad de delito. 1° ed. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004: 12.

que la persona será primero identificada por esa desviación antes que por ninguna otra cosa. La etiqueta *delincuente* se refuerza permanentemente, por los dispositivos para contener el cuerpo, por el uso de la fuerza física, por la referencia permanente en el uso cotidiano del lenguaje a la desviación. Los términos más recurrentes en el contacto con la policía son por ej: pichi, mugriento, mugriento de mierda, están de vivos, bobito[10]. Este refuerzo constituye lo que Žižek[11] llama *eficiencia performativa*, es decir al tratar a la persona en forma sistemática "como si fuese un desviado en general, y no una persona con una desviación específica, tiene el efecto de producir una profecía auto cumplida"[12].

En otras palabras, el sujeto se transforma en lo que la sociedad que lo etiqueta espera de él, mediante lo que Dubet[13] expone como asunción del estigma. Cuando un grupo es estigmatizado una de las formas que tiene de escapar de esa rotulación consiste en reivindicar para sí mismo el estigma negativo llevándolo a su máxima expresión:

> Creemos, por definición, desde luego, que la persona que tiene un estigma no es totalmente humana (...) Construimos una teoría del estigma, una ideología para explicar la inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona, racionalizando a veces una animosidad que se basa en otras diferencias, como, por ejemplo, la de clase social[14]

Siendo esta asunción del estigma y su incorporación a la construcción de identidad un caso extremo de violencia simbólica, lo que reviste consecuencias prácticas y cotidianas.[15] En una entrevista realizada para la tesis aludida al comienzo, a un joven participante de una experiencia de teatro en cárceles, queda de manifiesto la deshumanización que implica el estigma de la *desviación*:

> (...) te dicen cualquier cosa que no te voy a decir ahora, pero pichi seguro. Pichi incluso nos dicen ahora acá. Hay algunos operadores que por ahí no terminaron ni ciclo básico, pero tienen un poco de poder y se creen superiores. Te dicen pichi porque para ellos no sos un ser humano, para ellos sos un pichi[16] (Entrevista personal, 2016).

A los efectos del tema de este artículo, resulta interesante pensar esta caracterización social en clave teatral, porque "[...]la vida es algo que se representa en forma dramática. El mundo entero no es, por cierto un escenario, pero no es fácil especificar los aspectos fundamentales que establecen la diferencia"[17]. Construimos un personaje que nos representa a

---

[10] Mosteiro, Samudio, Paternain, Salamano, Zoppolo y Tomasini. UdelaR. Cuadernos de Ciencias Sociales y políticas sociales 6. Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Mastergraf, 2016.

[11] Žižek, S. Sobre la violencia: seis reflexiones marginales. Bs. As: Paidós, 2013. Primera edición: 200.

[12] Becker, Howard. Outsiders, hacia una sociología de la desviación. Bs. As: Siglo XXI, 2009: 53.

[13] Dubet, François. "Sobre a violência e os jovens" en Cadernos de Ciências Humanas- Especiaria. v. 9, n°15 jan/jun., 2006, pp. 11-32.

[14] Goffman, Erving. Estigma, la identidad deteriorada. Bs. As: Amorrortu, 2006: 15.

[15] Fraiman, Ricardo y Rossal, Marcelo. Si tocas pito, te dan cumbia. Montevideo: Cebra Comunicación, 2009: 24.

[16] Entrevista personal realizada por Sabrina Speranza. Montevideo: Cárcel de adultos, 21 de setiembre 2016.

[17] Goffman, Erving. La presentación de la persona en la vida cotidiana. Bs. As: Amorrortu, 1981: 40.

partir del escenario en el que nos toca realizar la performance, siendo este es el marco que define la acción. Según Goffman[18] toda interacción social es una *performance*, que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes-personajes; no hay un "sí mismo" previo a la interacción. Retomando la noción de etiquetamiento en torno a la desviación, se vuelve muy difícil en un escenario en el que los personajes que existen son o bien quienes hacen cumplir la norma o quienes están ahí por quebrantarla, realizar otra performance. Este autor plantea que cuando una persona adopta un rol social, descubre, por lo general, que ya se le ha asignado una fachada particular[19], esta fachada va a ser reafirmada *ad infinitum* dentro de la cárcel. La fachada es representada en lo que Goffman denomina región anterior, el escenario en sí donde se da la actuación, pero nos advierte que es necesario que exista otra región posterior, o *backstage* en la cual el actuante puede descansar, quitarse la máscara, abandonar el texto de su parte y dejar de lado su personaje[20]. En la cárcel es prácticamente imposible encontrar un espacio de seguridad donde poder dejar de lado el personaje, se pierde por tanto la posibilidad de estar *tras bastidores,* reflexionar y reorientar la performance.

Cómo repercute en el *personaje* que habita y *actúa* en la cárcel este escenario tan particular, espacios que no merecerían en muchos casos ser habitados, donde las condiciones básicas de existencia se vuelven formas de tortura: hacinamiento, deprivaciones de higiene, alimento, abrigo, etc. Winnicott maneja un concepto que parecería responder de alguna manera a estas condiciones: no es posible cometer un delito o realizar conductas antisociales sin despertar en la sociedad sentimientos inconscientes de venganza[21]. ¿Qué sentido tiene hacer teatro en un espacio que no es estructurante, en el que en general se depende de otro que abre y cierra, que habilita a veces hasta lo más básico como defecar? En un espacio cuya estructura no existe en ningún otro lado y que al mismo tiempo el sujeto no puede evadir. Cómo generar en este espacio algo que pueda ser estructurante, algo que pueda ser replicado en el afuera.

Quizás la noción de colectivo puede acercarnos a alguna respuesta. Si como trae Becker el último escalón en la carrera de un desviado es integrarse a un grupo desviado organizado[22], articulando esta afirmación con lo arriba expuesto, ¿podríamos pensar que la integración en un colectivo teatral funcionaría como una especie de contra-etiquetamiento? ¿Se podría constituir como una *desviación* de la *desviación?* Es decir, una desviación del estigma que habilitara otras performances ¿Toda práctica teatral podría habilitar esa ruptura o deberían darse determinadas características para que ello ocurriera?

18 Ibid.
19 ibid.: 17.
20 Ibid.: 61.
21 En: Rodríguez, Carmen. Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia. Gualeguaychú: EFLH, 2016: 121.
22 Becker, Howard. Outsiders, hacia una sociología de la desviación. Bs. As: Siglo XXI, 2009.



1. Presentación de Teatro Foro en Colonia Berro, 2011

La práctica estética, en tanto hacedor de la misma genera vectores de subjetivación, en el teatro se da un primer desdoblamiento en el que puedo reconocerme como "actor/actriz teatral". Si esto es además reconocido por otras personas, que se ubican como *espectadoras,* se constituye como un vector de subjetividad alternativo al que el orden social impone frente a la *desviación*, etiquetada como *delincuente*. En el teatro este reflejo identitario puede ser comunicado a través de la convención social del aplauso, como reconocimiento del espectáculo y de los roles vivenciados: "[el aplauso] que ingresa a través de los sentidos como una impresión, funciona como una percepción socialmente construida de valoración que remite a una sensación placentera de orgullo, satisfacción, alegría, etc."[23]

La persona privada de libertad se *desvía*, aunque sea momentáneamente, del etiquetamiento, y pasa a ser un actor/actriz privada de libertad. De alguna manera se rompe la división que vimos al comienzo, entre quienes tienen derecho a gozar del arte y quienes no. En este disenso entre los vectores de subjetivación otorgados y los generados, es que el arte se encuentra con la política, el disenso está en el corazón de la política porque "Ella rompe la evidencia sensible del orden "natural" que destina a los individuos y los grupos al comando o la obediencia (...)"[24]. Seres que fueron destinados a habitar un espacio: la cárcel, se toman el tiempo de buscar las grietas en los muros para hacer ver lo que antes no veían, porque "Lo

[23] Lafluf Berezán, Yezabel. "La razón sensible y el arte. Aportes de prácticas artísticas en jóvenes uruguayos" Monografía final de grado. Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 2013. Inédita, cedida por la autora: 46.

[24] Rancière, Jacques. El espectador emancipado. 1a. ed. -2da. Reimp- Buenos Aires: Manantial, 2013: 61.

que nos es familiar se convierte en invisible: hacer teatro, al contrario, ilumina el escenario de nuestra vida cotidiana”[25].

Podrá volverse un acto político, como plantea Lola Proaño[26], en la medida que se dé el encuentro de dos lógicas, la del orden instituido y la de un nuevo orden con la propuesta de una nueva lógica con fines y valores radicalmente opuestos a la lógica del sistema. Si el sistema del que estamos hablando es la cárcel, resulta un tanto ambicioso el planteo realizado, lo que no niega tenerlo como fin posible de la práctica teatral en contextos de encierro. Tender hacia la práctica de un nuevo orden que cuestione por su accionar mismo, ya sea por la forma de organización del colectivo, por el contenido de la obra representada, incluso por la ruptura que pueden generar las formas de ensayo, el orden instituido debería ser algo irrenunciable.

Sumado al vector de subjetivación que implica ser actor/actriz en la medida que se representa una obra de teatro, la ficcionalidad ofrece la *encarnación* de un personaje, lo que multiplica la posibilidad de abrir otras vidas. Como afirma Le Breton: “El teatro es ese lugar simbólico donde la experimentación de sí en la mirada de los otros autoriza también una distancia sobre sí (…) En escena se puede perder la cara, pero también hacerse cargo de una identidad deshecha (...) a partir de esto descubren que otras relaciones con el mundo son posibles, viven un verdadero renacimiento”[27]

Este descubrimiento se da, aunque el personaje que se esté representando sea una persona con características similares a las que represento en mi vida cotidiana. Muchas veces se cuestiona el tema o la trama de la obra, ¿de qué pueden hablar en escena las personas privadas de libertad? Aparecen discursos en defensa de lo “real” o bien todo lo contrario, como si hablar de “ellas mismas” inhabilitara la ficcionalización o como si poner en escena una obra de carácter fantástico inhabilitara hablar de la situación concreta que viven o han vivido. El contenido en este caso puede ser una excusa, siendo más importante el cómo se llega al mismo: “Las imágenes del arte no proporcionan armas para el combate. Ellas contribuyen a diseñar configuraciones nuevas de lo visible, de lo decible y de lo pensable, y, por eso mismo, un paisaje nuevo de lo posible”[28]

En la escena existe un real concreto compuesto por seres de carne y hueso, pero este real concreto se encuentra al mismo tiempo negado, todo lo que ocurre en escena está contagiado de irrealidad; una silla en escena es una silla, pero el público entiende que a la vez es un objeto estético y no decide sentarse allí para ver el espectáculo. Ubersfeld plantea que “Aunque – y ese sería el caso del teatro político o del teatro de agitación. Se diese una puesta en escena en torno a un acontecimiento real, este real se integraría, una vez teatralizado, en

25 Boal, Augusto. “Message of Augusto Boal, World Theatre Day 2009” en International Theatre Institute ITI World. Organization for the Performing Arts. (http://www.world-theatreday.org/en/author_2009_en.html)

26 Proaño, Lola. Poéticas de la globalización en el teatro latinoamericano. Irvine, California: Gestos, 2007: 9.

27 Le Breton, David. Una breve historia de la adolescencia. Bs. As: Nueva Visión, 2014: 113.

28 Rancière, Jacques. El espectador emancipado. 1a. ed. -2da. Reimp- Buenos Aires: Manantial, 2013: 103.

un estatuto de no realidad (...)"[29]. Boal[30] cuando se refiere a las propiedades gnoseológicas del teatro también trae esta noción: en la escena existe la *dicotomía*, el actor es él mismo y el personaje; y posee *plasticidad*, el espacio escénico es un espacio donde se puede ser sin ser, el espacio estético es, pero no existe. Se da entonces esta potencialidad prácticamente exclusiva de la práctica teatral que es la de probarse diferentes trajes identitarios, generando alternativas en el accionar del cuerpo propio, incluso si esa fuera la metodología comprendiendo ideologías, emociones, motivos, del personaje que represento.

El actor o la actriz, cuestiona con su accionar la etiqueta *maestra,* haciendo que nos extrañemos frente a ella, encontrándonos frente a otra característica que Proaño toma como definidora de *lo político* en el teatro: "[...] la irrupción de los *no contados*, de aquellos que siendo todavía parte del sistema no son tomados en cuenta por él [...][31]. Los *desvíados* irrumpen la escena destinada a los *derechos*, para resignificarla y en ese proceso resignificarse ellos mismos.

Esta posibilidad puede darse en otras prácticas estéticas, como la pintura o la escritura, pero el teatro tiene un aporte que es propio como ya vimos, su naturaleza colectiva. En oposición a las subjetividades que se fueron conformando desde el afuera, como incorporación y que llevan a enarbolar un estigma, Proaño plantea que "La nueva imagen, la alternativa, aparece en el accionar grupal- teatral, formada por el discurso del grupo y la correspondiente praxis"[32]. Se genera la elaboración de un tejido comunitario, que se da en la proximidad de los cuerpos, en la necesidad de la existencia del otro en escena, y que contribuye a generar una identidad colectiva[33]. En este caso:

> [...] "lo político" se define entonces por el afán de perseverancia del ser mismo de los individuos que conforman los grupos y que se acumula en la potencia colectiva, se acrecienta en la fuerza que transmite el grupo, tanto a sus miembros como a la comunidad de los espectadores (...) El grupo avanza gracias a una razón práctica, alimentada por el esfuerzo que exige la insistencia del ser social y necesidad de sobrevivir como un grupo y como comunidad[34]

Que lo colectivo sea inevitable en el hecho teatral, no quiere decir que siempre sea estimulado, puede verse desfavorecido en función de los objetivos y metodología de quienes llevan adelante las prácticas teatrales en la cárcel. Que sea una actividad eminentemente colectiva no quiere decir que los vínculos sean horizontales ni que se dé una circulación de poder que habilité otra construcción relacional diferente a la que el sistema carcelario genera. Lo que ya vimos, como plantea Proaño, que sería condición para el hecho teatral se

---

29 Ubersfeld, Anne. Semiótica teatral. Ed. Cátedra: Madrid, 1989: 34.
30 Boal, Augusto. El arcoíris del deseo. Barcelona: Alba, 2004.
31 Proaño, Lola. Poéticas de la globalización en el teatro latinoamericano. Irvine, California: Gestos, 2007: 8.
32 Ibid.: 35.
33 Mirza, Roger. La escena bajo vigilancia. Teatro, dictadura y resistencia. Un microsistema teatral emergente bajo la dictadura en el Uruguay. Montevideo: Ed. de la Banda Oriental, 2007: 15.
34 Proaño, Lola. Poéticas de la globalización en el teatro latinoamericano. Irvine, California: Gestos, 2007: 161.

transformara en hecho político. Lo que interesa especialmente porque estamos hablando de la restitución de un derecho negado y del posible cuestionamiento gracias a ello, del estigma. El teatro también puede ser otra cosa, pero no es lo que aquí nos interesa analizar, en este sentido traigo como en otros textos una cita de Federico García Lorca en la que dice que le concepto *del arte por el arte sería una cosa cruel, si no fuera afortunadamente cursi*[35].



2. El nudo: juego de resolución colectiva. Realizada por adolescentes privados de libertad, 2011

Resulta fundamental cuestionarse sobre qué tipo de teatro hacemos en contextos de encierro y por qué: ¿En qué cárceles se habilitan o propician actividades de este tipo? ¿A cargo de quién? ¿Para quienes? ¿Son estas actividades tomadas como objeto de premio o castigo? ¿Para quienes representan los actores, para sus compañeros privados de libertad, para el afuera o para ambos públicos? ¿De qué manera la cárcel como institución se sirve de los productos artísticos generados dentro de sus muros? La respuesta a todas estas preguntas determina el tipo de actividad que se realiza con características y consecuencias totalmente diversas.

Si bien con la realización de teatro por parte de personas privadas de libertad, se da por un lado el hecho político de la apropiación de los medios de producción artística:

35 Lorca, Federico García. "Conversación entre Federico García Lorca y Luis Bagaría, publicada el 10 de junio de 1936 en el diario El sol". La opinión coruña. Editorial Prensa Ibérica. Web. 2 de set. 2016 <http://www.laopinioncoruna.es/cultura/2010/01/03/ultimaentrevista-garcia-lorca/347503.html>

> El solo hecho de que los integrantes del grupo no estén separados de las condiciones de producción, y que posean los medios de producción, marca una distancia importante respecto de la lógica y la racionalidad de esta fase del capitalismo (...)[36]

Las condiciones en la que esto se realiza y qué se hace después con los efectos de la práctica, pueden ser determinantes para el rumbo de la experiencia. La cárcel como el camino al infierno es un lugar empedrado de buenas intenciones. Todas las personas que vamos a realizar actividades allí lo hacemos con la expectativa que esto de alguna manera modifique para bien las condiciones de existencia de quienes habitan el lugar. Sin embargo, puede volverse difícil no quedar subsumido por las lógicas de un sistema perverso, y quizás mucho de lo que hacemos puede tener consecuencias negativas. Como plantea Fassin, muchas veces "Se tiene compasión por el sufrimiento, pero desinterés por las desigualdades. Se quiere ayudar a los pobres y a los desdichados a condición de no cuestionar el orden del mundo y las relaciones de poder"[37].

Esta es una de las variables, si la actividad es llevada adelante por una persona que viene del *afuera*, los fundamentos detrás de su rol, sus objetivos y metodología puede ser determinante. Al mismo tiempo aquello que mueve a los participantes a estar en ese espacio también es determinante, como en toda relación dialógica ambas partes entran en juego, ¿las personas privadas de libertad se acercan voluntariamente o son llevadas? ¿es una cárcel *trancada* y se acepta cualquier propuesta que implique salir de la celda? ¿se ofrece redención de pena por tratarse de un espacio educativo?, podríamos preguntarnos por un sinfín más de variables que modifican la actividad.

Todas estas preguntas sirven como parámetros para decir que no se puede hablar de manera general sobre "teatro en cárceles", el tipo de cárcel, el contenido ideológico de la propuesta, y por tanto el enfoque sobre qué es el delito y qué es la cárcel, van a ser absolutamente determinantes. Si bien algunas características generales pueden ser evaluadas como positivas por lo que ya fueron mencionadas, son muchas más las que deben ser analizadas en cada caso particular.

Una de ellas, es cuál es el vínculo que se establece con el afuera. En una entrevista realizada a Luis Pedernera para el trabajo de tesis ya mencionado nos decía:

> [Baratta] Plantea que a la persona se la extirpa de su lugar y hay que pensar como se lo vuelve a integrar. En esa línea lo que decimos es que todo lo que ocurra en la cárcel no tiene que ocurrir por la cárcel sino a pesar de ella. Entonces, todas estas experiencias [se refiere a una experiencia de Teatro del Oprimido en Colonia Berro] sirven porque la cárcel es un lugar de violencia pura y dura, y esto oxigena, hace entrar aire, y disminuye la violencia que el sistema mismo genera en

---

36 Proaño, Lola. Poéticas de la globalización en el teatro latinoamericano. Irvine, California: Gestos, 2007: 161.

37 Fassin, Didier. "La seducción del humanitarismo" por Mariana Dimopulos. Clarín. 10 de dic. 2014. Web. 20 ago. 2015 < http://www.clarin.com/rn/ideas/Didier-Fassin-seduccionhumanitarismo_0_1261673850.html>

los adolescentes. Me parece interesante todo eso porque la cárcel tiene que generar la mayor comunicación con el afuera. Nosotros estamos en una situación totalmente antagónica, estamos con una cárcel ensimismada, cada vez más para adentro. En realidad, hay que luchar para que la cárcel genere más comunicación con la sociedad circundante (...) Es establecer esos diálogos que cuando reforzás la lógica punitiva no lo tenés[38].

Cómo hacer que este vínculo con el afuera sea de calidad, lo que no está necesariamente dado por la cantidad de veces que el afuera entra a ver la obra teatral, o que la obra sale a ser representada. El teatro en contextos de encierro despierta un interés especial en personas que se dedican a la investigación, periodismo, docencia; sin embargo, cuánto de este interés es sostenible a largo plazo y cuánto ofrece continuidad una vez que la persona -actor/actriz- privada de libertad la recupera.

De nuevo aparece un espacio de tensión, como todo lo que está atravesado por la cárcel. El genuino interés que despierta el teatro dentro de los muros y las concertinas puede tener diferentes enfoques y sustentos ideológicos, lo que también va a determinar la mirada y difusión del hecho teatral. ¿Nos sorprende que estas personas hagan teatro porque consideramos que naturalmente no tienen estos intereses? ¿Consideramos que quienes no tienen satisfechas las necesidades más básicas no pueden ocuparse de lo estético? De esta manera el derecho al goce artístico continúa quedando relegado, en vez de poder ver entre este y los otros derechos un vínculo dialéctico de alimentación.

Una última tensión, no por eso menos importante, es pensar la cárcel como institución restituidora de derechos. Sin ser datos de corte científico llama la atención, en las experiencias de las que he participado en diferentes centros de privación de libertad que la amplísima mayoría de las personas entran en contacto por primera vez con el teatro dentro de la cárcel, ya sea por talleres o por visitas de obras[39].¿No resulta acaso en cierto modo ominoso que el encierro sea la posibilidad de acercarse al teatro para ciertas personas? ¿Será que continúa cumpliéndose la arenga que Augusto Boal realizó en los ´70?, en la que veía al teatro como "un arma muy útil y eficiente. Por eso, hay que pelear por él. Por eso las clases dominantes intentan en forma permanente y global, adueñarse del teatro y utilizarlo como instrumento de dominación"[40].

Volviendo entonces al planteo inicial, podemos intuir que la *desviación* no comienza con el acto que rompe la regla que hemos dado en llamar delito, sino mucho antes, y se vuelve necesario generar vectores de fuga de la línea tan recta y estrecha que la *desviación* ofrece. Quizás algo de lo que ofrece el teatro sea uno de esos vectores, y frente a la nada que a veces campea en la cárcel, ese algo puede ser significante.

---

38 Pedernera, Luis. Entrevista personal realizada por Sabrina Speranza. Montevideo: Ielsur, 18 de marzo, 2016.

39 Especialmente del programa "Teatro en el aula".

40 Boal, Augusto. Teatro del Oprimido. Barcelona: Alba, 2009: 11.

Derechos económicos, sociales y culturales



Derecho a la vivienda en Uruguay

Felipe Berrutti[1]

La Constitución Nacional consagra en su artículo 45 que "todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa". En este artículo se presentan algunos indicadores de contexto sobre el acceso de los hogares a la vivienda, luego se repasa la evolución histórica de las políticas públicas de vivienda y finalmente se realizan sugerencias para rediseñar las existentes a efectos de garantizar el cumplimiento de uno de los derechos constitucionales de los y las uruguayas. A modo de resumen introductorio, aquí se sugiere que la política actual no posee la cobertura suficiente para proteger a los hogares de los movimientos de precios en el mercado inmobiliario, incluso en un contexto de crecimiento récord de los ingresos.

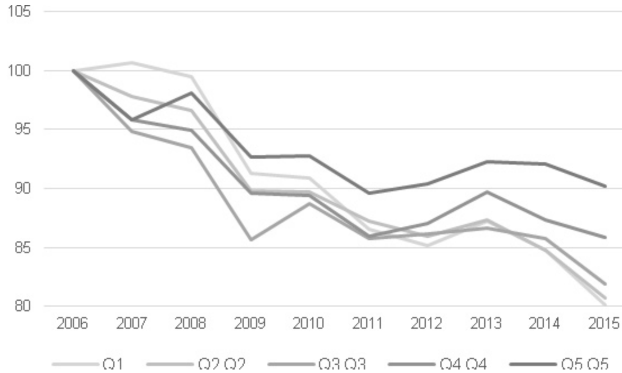
En 2011, de acuerdo al Censo, el número de hogares uruguayos era de 1.166.270. Los datos de la Encuesta Continua de Hogares señalan que, en 2016, el 57,9% de los hogares eran propietarios de su vivienda, 20% alquilaban, 21% ocupaban con permiso y 1,1% ocupaban sin permiso. Entre las tendencias más notorias en los últimos 10 años se destaca la disminución en la proporción de hogares propietarios, que ha caído 10 puntos porcentuales respecto a su valor en 2006 (68%) y el aumento de los hogares inquilinos u ocupantes con permiso.

La situación es altamente heterogénea entre los distintos niveles de ingresos de los hogares. Mientras que solamente el 46% de los hogares situados en el 20% más pobre es propietario de su vivienda, la cifra asciende a 69% para los hogares pertenecientes al 20% de mayores ingresos. También se evidencia una gran disparidad en la evolución de estos indicadores, dado que la caída en la proporción de hogares propietarios ha sido más intensa para los hogares más pobres en relación a los más ricos (figura 1). De acuerdo a los últimos datos disponibles, esta disparidad entre quintiles de ingresos es la más alta de Latinoamérica[2].

[1] Docente del Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

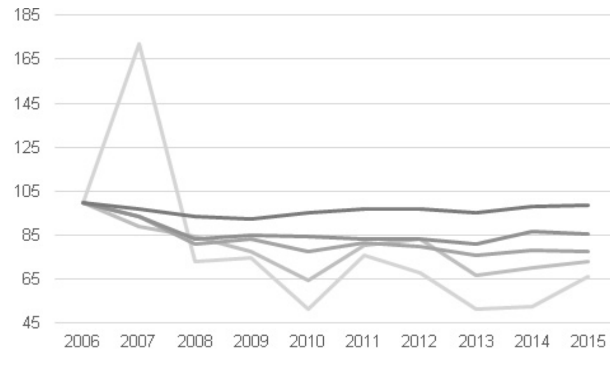
[2] OCDE/CEPAL (2014). Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial, OECD Publishing.

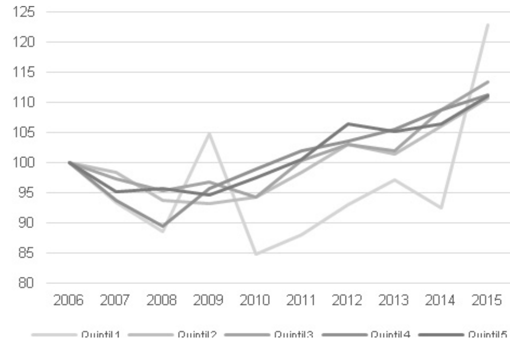
Figura 1. Porcentaje de hogares propietario de su vivienda (índice base 2006, total país)



También han existido cambios en los gastos en vivienda (cuotas de compra o montos de alquiler) que realizan los hogares. En promedio para el año 2015, los hogares que están comprando su vivienda destinan el 12,5% de sus ingresos totales a pagar la cuota de compra. En cambio, los hogares inquilinos destinan el 22,1% de sus ingresos a pagar el alquiler. En 2006 estos indicadores eran de 14,6% y 19,8%, respectivamente. La evolución entre quintiles de la cuota de compra muestra un patrón progresivo, es decir, que favoreció a los sectores de menores ingresos: el porcentaje de ingresos que pagan los hogares de menores ingresos que están comprando su vivienda es un 34% inferior a su valor de 2006, mientras que solamente se redujo un 3% para los hogares más ricos. En cambio, la evolución de la porción de ingresos destinada a pagar alquiler muestra una tendencia al alza que no difiere marcadamente entre quintiles, salvo para el 20% más pobre.

Figura 2. Relación entre cuota de compra (izq.) y monto de alquiler (der.) e ingresos totales del hogar (índice base 2006, total país)

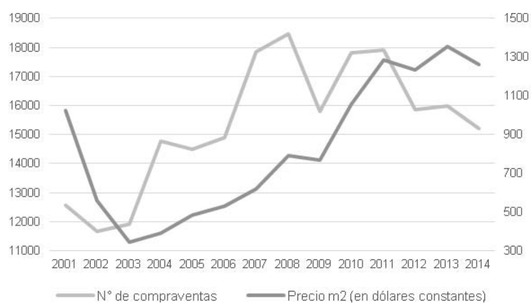




¿Por qué cada vez menos uruguayos eligen comprar su vivienda a pesar de que ésta parece ser más accesible? Tal vez ésta no es tan accesible. Ello se asocia a que el esfuerzo que realizan aquellos que acceden a adquirir vivienda no es igual al precio general de la vivienda. De hecho, los precios de la vivienda en Montevideo[3] se encuentran en los niveles más altos de los últimos 15 años[4]. En los últimos años la cantidad de compraventas ha disminuido, mientras que los precios se han mostrado relativamente estables en el entorno de 1200 dólares por metro cuadrado.

La evolución observada en la figura 1 puede ser interpretada como la contracara del crecimiento de precios de la figura 3. Mientras que entre 2006 y 2014 los ingresos reales de los hogares (en pesos constantes de 2006) montevideanos crecieron un 37%, los precios de la vivienda (medidos en dólares constantes de 2005) subieron un 136%.

Figura 3. Número de compraventas (eje izq.) y precio del metro cuadrado (eje der.) en Montevideo.

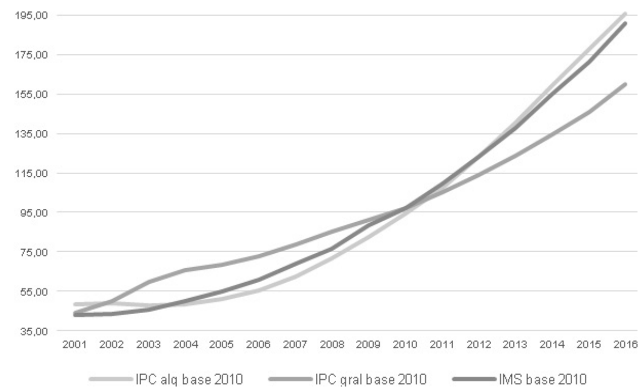


3 El análisis se restringe a Montevideo dado que solo para este departamento se cuenta con datos para el período considerado.

4 Instituto Nacional de Estadística. Indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario. Disponibles en http://www.ine.gub.uy/sector-inmobiliario.

El mercado de alquileres presenta una dinámica similar, pero con tasas de crecimiento algo menores. No se cuenta con datos sobre el alquiler promedio, por lo cual el análisis de los alquileres se realiza atendiendo a la evolución del componente de alquileres del Índice de Precios al Consumo (IPC). Este indicador muestra un incremento sostenido desde 2006. En particular, a partir de 2011 los precios de los alquileres comienzan a crecer más que el nivel general de precios. A partir de 2012, además, los alquileres crecen a una tasa muy similar (recientemente levemente superior) a la tasa de crecimiento de los salarios nominales.

Figura 4. Índices de alquileres, precios y salarios (base 2010)



El análisis de los precios de la vivienda en Uruguay en los últimos años, entonces, indica un cambio de tendencia a partir de 2010 caracterizado por un incremento notorio en los precios de venta y alquiler. Un rasgo sumamente llamativo de esta evolución es que supera al crecimiento de los ingresos de los hogares, en un período en el cual éstos se ampliaron significativamente. Este incremento en los precios se puede vincular con el deterioro de los indicadores de asequibilidad de la vivienda. Esta hipótesis es particularmente plausible a la luz de los cambios en el conjunto de políticas de vivienda desplegadas por el Gobierno en los últimos años.

El principal antecedente en la política pública de vivienda es la sanción en 1968 de la ley de vivienda 13.728. Dicha legislación unificó la política habitacional mediante la creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), así como los mecanismos de financiamiento público de la vivienda. El actor central de esta transformación fue el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), con la característica de operar en dos lados del mercado inmobiliario: ofrecer créditos hipotecarios (frecuentemente subsidiados) y construcción de inmuebles.

A partir de 1990, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), se rediseña la política de vivienda y se reorienta al BHU a atender la demanda "solvente" de los sectores sociales de ingresos medios y altos, mientras que la población de ingresos bajos pasan a ser atendida por programas del MVOTMA[5]. En 2006, cerca de 1 de cada 5 hogares propietarios declaraba haber recibido apoyo público para acceder a su vivienda. El 70% de éstos lo habían hecho a través del BHU, mientras que el resto se distribuía fundamentalmente entre el MVOTMA y el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)[6].

Durante la crisis financiera de 2002, este modelo reveló sus severas debilidades. La multiplicidad de roles del Banco, así como los altos niveles de riesgo de su cartera de créditos, derivados de sus laxos criterios para otorgar préstamos hipotecarios subsidiados, llevaron a la institución a suspender todas sus actividades. A partir de 2005, se configura una reestructura institucional que culmina con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en 2007 y con la asignación de un único rol al BHU: otorgar préstamos hipotecarios a sectores sociales de ingresos medios y altos. El rol de la ANV consiste en ejecutar programas de construcción específicos, gestionar la cartera de créditos de mayor riesgo (anteriormente perteneciente al BHU) y promover la creación de instrumentos financieros para el acceso a la vivienda, bajo las directrices de la DINAVI (Couriel y Menéndez, 2014[7]). A partir de 2010, una vez consolidada la estructura institucional, la ANV se enfocó en el diseño de políticas que mejoren el acceso a la vivienda a través del impulso a las cooperativas de vivienda y a la inversión privada.

El rediseño institucional llevado adelante en los gobiernos del Frente Amplio representa un notorio avance respecto a la desorganización y fragilidad del sistema que lo precedió. La principal debilidad que presenta el nuevo sistema de políticas de vivienda es su baja cobertura, derivada de su débil priorización presupuestal. De acuerdo al Plan Quinquenal 2015-2019 del MVOTMA, entre 2010 y 2014 se construyeron alrededor de 25 mil viviendas nuevas, mientras que se realizaron casi 10 mil acciones sobre el stock y se brindó garantía estatal a 11 mil operaciones de alquiler (poco menos de 1000 de ellas con subsidios). Más del 50% de las nuevas viviendas se construyeron a través del apoyo a cooperativas (35%) o a través de MEVIR (21%). En materia de subsidios a préstamos hipotecarios, entre 2010 y 2014 se otorgaron 692 (solamente dos llamados, en 2011 y en 2014)[8]. Asimismo, a partir de 2012 se incentivó fuertemente la inversión privada en vivienda de interés social

5 Magri, A. (2003): Una reforma "exitosa". Las políticas de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000. DT Nº28. FCS-ICP.

6 Casacuberta, C. (2006). Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo.

7 Couriel, J., & Menéndez, J. (2014). Vivienda. ¿Dónde vivimos los uruguayos? Fascículo 14 de la serie Nuestro Tiempo. Bicentenario Uruguay.

8 MVOTMA (2015). Plan Quinquenal de Vivienda (2015 – 2019). Disponible en http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.html

a través de la ley 18.795, que ha exonerado impuestos a 540 proyectos por más de 14 mil viviendas.

De acuerdo a datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en los últimos años el porcentaje del presupuesto asignado a vivienda se ha situado alrededor del 2%. La actuación del MVOTMA en el período anterior parece haber alcanzado, en forma directa, a poco más del 1% de los hogares del país. La demanda por políticas públicas de vivienda parece ser algo superior. Un 18,4% de los hogares inquilinos –alrededor de 42 mil en 2015– destina más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler, una situación considerada riesgosa financieramente. A su vez, 5% de los hogares que se encuentran comprando su vivienda –poco más de 5 mil– se encuentran en una situación similar. Por otro lado, un 15% del total de hogares uruguayos habitan en edificaciones en malas condiciones, de acuerdo al Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social. Determinar la población objetivo indudablemente requiere cálculos más refinados que los esbozados aquí, pero el objetivo es simplemente sugerir que la oferta de políticas públicas existente es muy limitada.

Esta falta de acceso a apoyo estatal combinada al proceso de crecimiento de los precios de la vivienda de los años recientes se ha reforzado por la retracción del BHU en el segmento medio y medio-bajo del mercado de hipotecas. Esto se vincula al hecho de que las condiciones financieras que exigen los bancos privados para otorgar crédito hipotecario son más restrictivas que las exigidas por el sector público. Sin embargo, incluso las condiciones más favorables del BHU pueden representar una restricción importante para los hogares de ingresos medios y medio-bajos. Las condiciones estándar de los préstamos hipotecarios pueden resumirse en i) exigencia de un ahorro previo de al menos el 20% del valor del inmueble, ii) plazo máximo de 25 años, iii) tasa de interés de entre 6 y 7% e iv) ingresos del hogar que sean como mínimo 3 veces más grandes que la cuota hipotecaria. Asumiendo que un inmueble promedio tenga un valor de 90 mil dólares, ello implicaría que una familia debería contar con 18 mil dólares de ahorro previo y debería contar con ingresos familiares de al menos 44 mil pesos, nivel de ingresos que posee menos de la mitad de los hogares. Esto solamente considera la restricción de ingresos. Considerando los estudios recientes sobre distribución de la riqueza en Uruguay[9], es razonable suponer que la fracción de hogares elegibles para el crédito disminuya aún más al incorporar la restricción de ahorro.

Si bien el saneamiento financiero del BHU era una medida urgente y necesaria, no haberlo acompañado con políticas de subsidios a cuotas de compra de gran alcance puede haber tenido consecuencias inesperadas para los hacedores de política. De acuerdo a datos de la ECH, la proporción de hogares hipotecados se ha reducido y de forma regresiva: mientras que la proporción de hogares del 20% más pobre hipotecados se redujo a cerca de la mitad entre 2006 y 2016 (de 8% a 5%), la reducción para quintiles superiores fue menor

[9] DECON (2016). Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2). Descripción y resultados. Disponible en http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2016/08/Descripci%C3%B3n-y-resultados-EFHU2.pdf

(de 10 a 8 para el quintil medio y de 13 a 11 para el 20% más rico). Esto contrasta fuertemente con el comportamiento de los hogares respecto a la adquisición de bienes durables, que ha variado en mayor proporción para los más pobres que para los más ricos[10]. Una interpretación plausible es que los hogares de menores ingresos sí incrementan sus ingresos en los últimos años, pero, al verse inhabilitados de acceder a adquirir una vivienda, optan por aumentar sus niveles de confort con bienes durables (electrodomésticos, vehículos, entre otros) cuya adquisición exige menores niveles de capital inicial.

Los hogares que deciden alquilar también deben hacer frente a un limitado apoyo público. Como se vio, los subsidios al alquiler alcanzan a poco menos de 1000 hogares cuando es probable que más de 40 mil requieran de algún tipo de apoyo público para disminuir el peso de la vivienda en sus gastos corrientes.

La principal limitante para esta expansión de la cobertura es, indudablemente, el espacio fiscal. Parece claro que la priorización presupuestal debe aumentar debido a que la cobertura actual es muy limitada. Sin embargo, hay indicios de que un reordenamiento de los fondos existentes podría tener consecuencias muy positivas. Por un lado, las exoneraciones tributarias derivadas de la ley 18.795 se han estimado en al menos 220 millones de dólares, sin demostrarse su eficacia en incrementar el acceso a la vivienda. Por otro lado, la magnitud de los fondos destinados a vivienda rural no parece justificarse en relación a la cantidad de población del medio rural y a los déficits relativos de la población urbana.

En síntesis, el análisis de los indicadores de accesibilidad a la vivienda muestra un deterioro en los años recientes. Aquí se han ensayado algunas hipótesis vinculadas al crecimiento de los precios de la vivienda y a la falta de cobertura y priorización presupuestal de las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a una vivienda digna, consagrado por ley hace ya casi 50 años. Estas hipótesis no pretenden erigirse como la explicación definitiva, sino servir como un disparador para el debate sobre las dinámicas del mercado inmobiliario nacional y para la discusión y rediseño de los instrumentos de política existentes.

10 Colafranceschi, M.; Failache, E. y Vigorito, A. (2013) Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes. PNUD Uruguay.

Otra voz canta: La Poderosa Uruguay

El año 2016 marca el rumbo de La Poderosa por Latinoamérica. El movimiento político guevarista apartidario, nacido en 2004 en Villa Zabaleta, ciudad de Buenos Aires, decidió cruzar fronteras y establecerse en varios países de América Latina, con la intención de constituirse en los barrios, villas y asentamientos, territorios olvidados por el Estado y estigmatizados por la sociedad.

El movimiento se organiza territorialmente en asambleas barriales, a través de las cuales desarrollan diversas actividades, talleres y tareas, construyendo espacios de diálogo, discusión, construcción y empoderamiento del barrio. Cada asamblea, se constituye y define por las luchas y demandas históricas que lxs vecinxs han llevado adelante, tomando como principios los valores compartidos por la comunidad. Sus demandas, peleas y acciones se rigen por las necesidades imperantes en cada territorio, con el objetivo de empoderar la comunidad, y constituirse como una voz propia con capacidad de oírse y ser escuchada.

En éste último punto se centra una de sus actividades más distintivas a nivel comunicacional, como es la publicación de La Garganta Poderosa, revista creada, elaborada y publicada en el barrio de Villa Zabaleta de forma colectiva y anónima, que da voz a la realidad que viven estas comunidades.

En Argentina, La Poderosa cuenta con 44 asambleas distribuidas en villas de 12 provincias; en Latinoamérica se han constituido tres asambleas más: Medellín (Colombia), México y Uruguay.

En tierras uruguayas

La Poderosa Uruguay surge en 2016, teniendo su enclave en el asentamiento Isla de Gaspar, ubicado en Malvín Norte (barrio montevideano históricamente relegado). Tomando como referente una emblemática militante barrial, se comenzó a construir y generar espacios de *apoyo escolar* y *fútbol popular*, los que pretenden fortalecer el desarrollo escolar de niños, niñas y adolescentes, así como potenciar, mediante el deporte, la integración y los lazos de la comunidad.

El barrio, a su vez, se encuentra atravesando un proceso de cambio de vital relevancia, como es la efectivización del realojo habitacional, una lucha histórica llevada adelante por lxs vecinxs, que reclamaron durante décadas el acceso a saneamiento y el derecho a la vivienda. La Poderosa, en este sentido, se ha abocado a acompañar este avance, cambio significativo en la vida de tantas familias que por décadas vieron postergado su derecho a una vivienda digna.

El mundo detenido: multitudinaria e histórica marcha por el Día de la Mujer

La fecha ya está signada: 8 de marzo como día de lucha, de reclamo de derechos, de denuncia de aquellos tantos vulnerados, de salir a la calle a gritar. Y ser escuchadas, o no. El grito del pasado 8 de marzo de 2017, sin embargo, trajo consigo una estridente voz femenina, integrada por cientos de miles de mujeres, que movilizadas en las calles demostraron su capacidad de parar el mundo, de clamar su hartazgo por las desigualdades y vulneraciones que cotidianamente las oprimen, contra las que luchan, y que las oprimen.

A nivel global, el Paro Internacional de Mujeres (PIM), movimiento territorial de base compuesto por mujeres de diversas partes del mundo, propuesto por primera vez en Polonia en 2016[1], definió convocar para el 8 de marzo un paro de actividades (remuneradas y no remuneradas) de mujeres. "Si paramos las mujeres, paramos el mundo" fue la consigna que hacía explícita la intención.

Aquí, fue la Coordinadora de Feminismos del Uruguay[2] quien convocó y organizó el paro y movilización, previendo partir a las 18 horas desde la Plaza Libertad hasta la explanada de la Universidad. Asimismo, se instó a vestir y marchar con color violeta, símbolo de la lucha de feminismo y contra la violencia de género. La cita trascendía la convocatoria a manifestar: *"Que en este 8 de marzo las mujeres podamos pensar juntas cómo nos sentimos, por qué vivimos cotidianamente una infinidad de violencias, desigualdades e injusticias"*[3]. El paro era paralización de actividades, pero también oportunidad de reflexionar, visibilizar, discutir y renovar la lucha.

Camino al 8 de marzo, la central de trabajadores Pit-Cnt se adhirió a la movilización, y resolvió realizar un paro a partir de las 16 horas, con el objetivo de acompañar y convocar para la marcha.

1 Como respuesta ante la posibilidad de limitar en aquel país el derecho a abortar. En https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/coordinadora-de-feminismos-lanzo-video-de-convocatoria-al-paro-y-marcha-del-8-de-marzo/

2 Espacio de coordinación de agrupaciones y movimientos feministas, creado en 2014.

3 Comunicado de convocatoria a marcha del 8 de marzo, citado en Montevideo Portal. En http://www.montevideo.com.uy/Mujer/La-Coordinadora-de-Feminismos-llama-a-una-jornada-de-paro-lucha-resistencia-y-movilizacion-para-el-8-de-marzo-uc336012

Parando el mundo y marchando

La paralización fue acatada y acompañada de diversas formas; desde paros totales en oficinas públicas, hasta paros activos o intervenciones en los lugares de trabajo. En el resto del mundo, el paro fue concretado en más de 40 países[4].

A las 18 horas la Plaza Libertad rebozaba de gente. Miles de mujeres, adolescentes, niñas, niños y hombres aguardaban para movilizarse por la principal avenida de la capital. Las consignas que marcaban el encuentro, desplegadas en miles de pancartas, carteles, remeras pintadas o papeles alzados, visibilizaban la diversidad de desigualdades y vulneraciones que las mujeres vivencian cotidianamente: el feminicidio, la violencia de género, el acoso callejero, las diferencias en el salario, el trabajo no remunerado.

La marcha ocupó más de 15 cuadras de la avenida, con una convocatoria aproximada de 300.000 personas. Al pasar por la Intendencia de Montevideo, la música encendió la movilización, de la mano de las comparsas La Roma y La Melaza. Delante, filas de mujeres realizaban una coreografía. "No, no más, no matar, no matar más", cantaban las comparsas, acompañadas por el baile y canto de quienes marchaban con ellas. A ritmo de candombe fueron llegando las primeras mujeres a la explanada de la Universidad, que debieron esperar más de una hora para que la totalidad de los asistentes llegaran a destino.

Allí, fue leída de forma conjunta la proclama, que reafirmaba la celebración del 8 de marzo como día de lucha, de reflexión y compromiso con la lucha feminista. La misma profundizó sobre las violencias y vulneraciones padecidas constantemente por las mujeres: la machista, *"en todas sus expresiones: física, psicológica, sexual, patrimonial, trata y tráfico de mujeres"*; los feminicidios, remarcando la necesidad de estar alertas ante cualquier expresión que puedan dar lugar a éstos asesinatos; la discriminación hacia gays, lesbianas, bisexuales y personas trans; la reivindicación del derecho a un aborto libre, legal y seguro; la discriminación, tercerización y precarización en el mundo laboral; la realización de doble jornada, ante el trabajo desarrollado por las mujeres en sus hogares.

A su vez, y más allá de las denuncias que fueron relatadas y gritadas en la proclama, se focalizó en la necesidad de involucrar a las mujeres a la lucha. De *"encontrarnos, organizarnos, reconocernos, contarnos dolores y alegrías, reflexionar juntas, ponerle nombre a la violencia, reinventar la alegría. El feminismo que queremos es un modo de vivir nuestra vida personal y un modo de crear y luchar colectivamente. Queremos la multiplicación de espacios de mujeres, en el trabajo, en el barrio, en los sindicatos, en las cooperativas. Espacios donde las mujeres podamos reconocernos en nuestras fortalezas, expresar nuestros sentires, tomar la palabra. Allí donde nos encontremos, juntémonos, reunamos nuestras inquietudes, formemos*

[4] Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Camboya, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, República Checa, Ecuador, España, Escocia, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Hungría, Inglaterra, Islandia, Irlanda del Norte, República de Irlanda, Israel, Italia, México, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Rusia, El Salvador, Suecia, Tailandia, Turquía, Ucrania, Venezuela y Estados Unidos.

colectivos y organizaciones nuevas. Para que cada vez más compañeras se pongan en movimiento. ¡Mujer, escucha. Únete a la lucha!"[5].

"Visible en las calles, en la capital y en el interior"

Como enuncia la proclama, constituyó un desafío para el movimiento feminista encargado de organizar la movilización, poder extender el paro y la marcha hacia diversas ciudades y localidades del país. La misma fue replicada en varios departamentos del país: Salto, Maldonado, Canelones, Colonia, Rocha, Paysandú, Artigas y Cerro Largo.

El éxito de la convocatoria, tanto del paro, como y principalmente de la movilización, son hasta el día de hoy caracterizados como "punto de inflexión" en el movimiento y la lucha feminista, demostrando la capacidad de unidad, de solidaridad y de movilización que tienen las mujeres cuando pelean por sus derechos.

[5] Extracto de la proclama realizada por la Coordinadora de Feminismos del Uruguay. Disponible en https://www.facebook.com/coord.feminismos.uy/posts/1610200929202048



Política y Salud Mental: ¿siempre el mismo camino?

Miguel Scapusio[1]

Desde el comienzo del tratamiento legislativo del proyecto de ley de salud mental remitido por el MSP, numerosas organizaciones (académicas, de profesionales, de la sociedad civil y de usuarios y familiares) se conjuntaron en un colectivo para trabajar sobre un posicionamiento en común, dando lugar a la creación de la Comisión Nacional por una Ley de salud Mental en perspectiva de Derechos Humanos.

Se trató a partir del trabajo de la Comisión, de lograr la introducción de una serie de elementos de significativa importancia que el proyecto de ley no contemplaba. El 30 de junio de 2016 la CNLSM realizó su lanzamiento en el Parlamento con una plataforma de 11 puntos:

1. Respeto a los Derechos Humanos, la dignidad y el buen trato hacia las personas con problemáticas en Salud Mental.

[1] Psicólogo, integrante del SERPAJ Uruguay.

2. Creación de un Órgano de Revisión y Supervisión, independiente y autónomo que vele y garantice los DDHH.

3. Promover políticas activas de educación, comunicación y cultura que promuevan procesos de desestigmatización y despatologización.

4. Por un modelo de abordaje integral e interdisciplinario.

5. Asegurar las condiciones que permitan el goce efectivo de los derechos humanos de las personas con padecimiento psíquico -derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, sexuales y reproductivos- con la implementación de políticas intersectoriales e interinstitucionales que garanticen acceso a vivienda, trabajo y educación, sin discriminación de ningún tipo.

6. Cierre de todas las instituciones asilares y hospitales monovalentes públicos y privados a nivel nacional, con un cronograma y plan de cierre. Respeto y estabilidad de las fuentes laborales, condiciones de trabajo dignas y estabilidad salarial para los/as trabajadores/as.

7. Creación de Unidades de Salud Mental en Hospitales Generales y de dispositivos sustitutivos y alternativos a los abordajes tradicionales.

8. Participación activa de los/as trabajadores/as, que incluya espacios de formación y cuidado, desde una perspectiva de derechos humanos.

9. Participación de usuarios/as y familiares en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas en salud mental y del nuevo Plan Nacional de Salud Mental en clave de Derechos Humanos.

10. Garantías y plazos para internaciones involuntarias. Revisión de todas las terapéuticas iatrogénicas y coercitivas, como el uso indiscriminado de electrochoques, medidas de sujeción y sobre-medicación, entre otras.

11. Promover la formación en Derechos Humanos de todos/as los/as operadores en salud mental y en todos los niveles de la educación, así como su inclusión en el contenido y cuidado de las prácticas.

A pesar de la intensa movilización realizada por Comisión, la mayor parte de estos puntos fueron escasamente considerados -y muchas veces soslayados- por los legisladores y finalmente el proyecto de ley, con leves modificaciones introducidas en la cámara de diputados, fue aprobado por ambas cámaras el pasado 9 de agosto. En vísperas de su tratamiento por el pleno de diputados, la Comisión Nacional emitió un comunicado en el que expresaba sus cuestionamientos al proyecto y que finalizaba señalando que: *"Consideramos que el proyecto de Ley no ha tomado las recomendaciones y aportes que a nivel nacional como internacional se han realizado y eso redundará en que la atención de las personas seguirá realizándose principalmente desde una perspectiva administrativo sanitarista. Uruguay* aún tiene

su oportunidad histórica de legislar desde una perspectiva de derechos humanos en materia de salud mental. Exhortamos a los legisladores a tener en cuenta estos fundados cuestionamientos al proyecto de ley para que este pueda ser coherente con a la protecció*n, defensa y promoción de los derechos humanos y se garantice un verdadero cambio de paradigma en salud mental que apueste a la salud y a la integración social de las personas*".[2]

El análisis y la reflexión sobre el tratamiento parlamentario del texto finalmente aprobado, nos permite avizorar que en él se expresó la polarización entre las concepciones psiquiátricas convencionales y las posturas de principios planteados por las organizaciones y colectivos para que la ley fuera realmente coherente con un modelo de Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Una de las conclusiones que esto nos muestra es que nuevamente se puso de manifiesto el poder de las corporaciones médicas en la toma de decisiones políticas que, por tratarse del campo de la salud, deberían involucrar a una diversidad de actores y fundamentalmente a los propios usuarios de los sistemas de salud. Pretender que los avances en Salud Mental se van a lograr por medio de la exclusiva intervención de los saberes médicos – y en particular de la psiquiatría- revela un desconocimiento de la complejidad del tema a abordar y una negación de las diferentes miradas críticas que hace tiempo y por derecho propio, están instaladas en este campo.

Más allá de las bellas palabras que se derraman en las consideraciones generales, el articulado de la ley muestra que se sigue transitando por el conocido – y fracasado-modelo sanitarista que ha predominado en el horizonte de las políticas de salud. El intenso lobby desarrollado por las asociaciones psiquiátricas terminó persuadiendo a senadores y diputados de que ese era el único camino a seguir para abordar esa intrincada diversidad de posturas y desarrollos teórico-técnicos a la que recurrentemente se alude con el término de *salud mental*.

Habría que reconocer en primer lugar que lo que llamamos "salud mental" está impregnada desde su inicio por una polisemia de sentidos y por concepciones epistemológicas provenientes de diversos saberes como la filosofía, la sociología, la psicología y la antropología. Sin contar con otras miradas sobre *la locura* que provienen de campos extra disciplinarios como la literatura y el arte así como los saberes acumulados por años experiencia de muchos colectivos y organizaciones sociales que denodadamente trabajan en ese terreno. Si tuviéramos en cuenta todo esto (algo que pareció escapar a la comprensión de los legisladores), sería bastante claro demostrar que no se puede dar cuenta de los padecimientos subjetivos, sean estos individuales o colectivos, con un solo abordaje – el de la psiquiatría- como se pretende en distintos artículos de la ley. Así lo reconoce la propia definición de la

[2] Comunicado de la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en perspectiva de DDHH. Montevideo, Julio- Agosto 2017.

OMS al declarar que "la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades".

Llamativamente, el artículo 2º de la ley se centra en el "trastorno mental", que lejos de ser una realidad demostrable, es más bien una cuestionada invención de la psiquiatría –como lo han señalado relevantes especialistas, incluyendo a numerosos psiquiatras- para agrupar un conjunto aleatorio de síntomas y signos que nos hablarían de una supuesta "enfermedad mental". Contradiciendo la definición de la OMS, la psiquiatría proporciona una solución unilateral, totalizadora y en términos negativos: la salud se definiría paradójicamente por lo que no es, resultando que la salud mental sería la "ausencia", de un "trastorno mental". Con este irrisorio razonamiento, abundado en descripciones que no explican ni la génesis ni la evolución del "trastorno", se reduce la complejidad del tema y se lo auto confiere exclusivamente a una sola disciplina.

A partir de este artículo, la ley va inventariando distintos procedimientos que, a pesar de algunas poco precisas menciones a la interdisciplina, van a referirse casi exclusivamente al tratamiento psiquiátrico. Así, con el pomposo nombre de "ley de salud mental", se omite referirse a un tema que debería estar en el corazón y en el espíritu de la ley: lo multifactorial, es decir la diversidad de causas que determinan los padecimientos personales y sociales y las formas de incidir sobre ellas para lograr empezar a definir de una vez y genuinamente, verdaderas *políticas de salud mental.*

Al soslayar esos aspectos se da la incongruencia que con el título de "salud mental", la ley va en realidad a ocuparse de los "trastornos mentales" y de su "tratamiento" según la visión dominante de la medicina psiquiátrica. A propósito de esto, vale recordar que esos tratamientos se basan casi exclusivamente en la indicación de medicamentos (neurolépticos, antidepresivos, reguladores del humor y otros) llegándose con cierta frecuencia a la aplicación de electroshocks y en algunos casos, hasta la microcirugía.

Si estas metodologías van a seguir campeando en el panorama de la salud, no es mucho lo que puede esperarse de la ley aprobada a pesar de las expectativas que había generado en ámbitos académicos, de profesionales y en colectivos y organizaciones sociales que vienen trabajando desde hace décadas con estas problemáticas. Sin contar el reforzamiento de la subjetividad medicalizada que, difuminada en la sociedad, nos seguirá afectando a todas y todos pero particularmente a usuarios y familiares. Esto fue advertido por distintos organismos –nacionales e internacionales, que señalaron a nuestros legisladores el trato discriminatorio y las contradicciones en que la ley incurría respecto a normativas suscritas por Uruguay. Organismos de las Naciones Unidas como el Comité para las Personas con Discapacidad, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Oficina Regional del Alto Comisionado para los DDHH, observaron distintos artículos de la ley. Y la Institución Nacional de Derechos Humanos en un detallado informe, señaló estos mismos aspectos y mostró -entre otras cosas- la falta de un órgano de contralor independiente y la ausencia de encares de género y etarios en el texto finalmente aprobado.

Para quienes concebimos la salud –y específicamente- la salud mental como un derecho humano fundamental, el nexo indisociable de ésta con las estructuras socioeconómicas y políticas es algo que no puede dejarse de lado. Las condiciones de vida (hábitat, trabajo, educación, cultura) son la causa y no la consecuencia de las afectaciones que hoy sufren millones de personas como nos muestra el horizonte del actual mundo del capitalismo globalizado. Y en nuestro país, resulta innegable que la gran mayoría de los "trastornados mentales" que pueblan las colonias y hospitales psiquiátricos provienen de los estratos más bajos de la sociedad, lugares donde las carencias de todo tipo, la falta de cuidados y la vulneración de sus derechos forman parte de las condiciones generales de vida de estas poblaciones.

Por eso no podemos estar de acuerdo con las pretensiones a-históricas y universales con las que se presentan los argumentos que tratan de fundamentar el "trastorno mental" solamente como un trastorno biológico. A menos que lo utilicemos como otra sutil forma de control social en donde la diferencia, la desviación e incluso la resistencia a cierto tipo de normatividad social se re-definan como "patológicas" y deban ser pasibles de ser "normalizadas".

Se reconozca o no, el "trastorno mental" es utilizado como una más de las formas de re-diseñar un conjunto de problemáticas sociales para que no aparezcan como tales sino como un problema meramente individual y del ámbito privado de cada persona. Como enseñaba G. Jervis: *"La psiquiatría se rige también, fundamentalmente, sobre una delegación: los problemas colectivos de la salud, del bienestar, del equilibrio psíquico son considerados problemas puramente técnicos, además de individuales y privados"*.[3]

Unido a esto va el interés lucrativo de los laboratorios multinacionales proveedores de medicamentos para apoyar este tipo de planteos por las ganancias que les reportan. (Según numerosas denuncias realizadas por prestigiosos psiquiatras e investigadores norteamericanos, - Irving Kirsch, Robert Whitaker y Daniel Carlat, entre otros -, una gran parte de los comités de psiquiatras encargados de redactar las últimas versiones del DSM, mantenían estrechos vínculos de interés con estos laboratorios). Para Carlat estamos en una etapa de *"frenesí de los diagnósticos psiquiátricos que se evidencia en la constante incorporación de nuevos trastornos mentales* en cada edición del DSM (manual que establece los criterios de diagnóstico para los "trastornos mentales"*) y en el increíble aumento de diagnósticos de "enfermedad mental" no sólo en adultos, sino, lo que es más grave, en niños y adolescentes, con el consiguiente uso generalizado e indiscriminado de psicofármacos en estas edades, a pesar de los graves riesgos que conllevan".* [4]

Vinculado a esto, es de notar que las sociedades contemporáneas funcionan como nunca antes, en base a una *red de dispositivos* que, utilizando los medios de difusión masiva y el sostenido auge de las nuevas tecnologías, proporcionan modelos y formas de subjetivi-

---

[3] Giovani Jervis: "Manual crítico de psiquiatría" Ed. Anagrama, 1976.

[4] Daniel Carlat: "Los trastornados: El problema con la psiquiatría- las revelaciones de un médico relacionadas con una profesión en crisis". http://www.infocop.es; 2012.

dad que tratan de ajustar a las personas a formas predeterminadas de comportamiento en consonancia con el orden establecido y de acuerdo a los intereses políticos y económicos dominantes en el mundo actual.

Con respecto a esto Giorgio Agamben señala: *"No sería probablemente errado definir la fase extrema del desarrollo capitalista que estamos viviendo como una gigantesca acumulación y proliferación de dispositivos... se diría que hoy no hay un solo instante en la vida de los individuos que no esté modelado, contaminado o controlado por algún dispositivo"*. Y agrega: "*En este sentido, por ejemplo, un mismo individuo, una misma sustancia, puede ser el lugar de múltiples procesos de subjetivación: el usuario de celulares, el navegador en Internet, el escritor de cuentos, el apasionado del tango, el no-global, etc. A la inmensa proliferación de dispositivos que define la fase presente del capitalismo, hace frente una igualmente inmensa proliferación de procesos de subjetivación. Ello puede dar la impresión de que la categoría de subjetividad, en nuestro tiempo, vacila y pierde consistencia, pero se trata, para ser precisos, no de una cancelación o de una superación, sino de una diseminación que acrecienta el aspecto de mascarada que siempre acompañó a toda identidad persona"*. [5]

Para el caso concreto de la salud mental y a partir de una mirada psicosocial que necesariamente incluya lo señalado anteriormente, podremos ver que esos mismos procesos de subjetivación ocultan lo que conllevan: la privatización del sufrimiento como un asunto individual y la patologización de la vida cotidiana, modulados por uno de los tantos dispositivos de control: el saber médico. Esta mirada nos ayudará a sacar a la salud mental del encierro de los discursos técnicos para mostrarla como lo que realmente es: un tema macrosocial en donde lo que está en juego no se limita solamente a la accesibilidad y los formatos de los servicios de salud, sino fundamentalmente en aprehender la relación entre sistema político y "formas de vida". Si, como decía Foucault, *"donde hay poder hay resistencia"*, no es en vano insistir en que una reflexión sobre lo que llamamos *locura* debería propiciar en estos tiempos, un ejercicio de tolerancia y de otros maneras de comprender a las formas de vida que escapan y se resisten a las modelos tecnocráticos prediseñados para la construcción de una subjetividad "normal".

Aquí aparece nuevamente la ligazón indisoluble entre salud mental y derechos humanos, un tema largamente reclamado por las organizaciones que integraron la Comisión Nacional por una Ley de salud Mental. Este paradigma, el de los derechos humanos, que hubiera sido justo, necesario (y novedoso a los efectos de una ley que sustituye a otra de la primera mitad del siglo pasado) aparece a título declarativo pero se ve casi inmediatamente eclipsado por el modelo sanitarista que continúa subyaciendo en la ley a través de su articulado. Esto se advierte en los artículos que se refieren a las internaciones voluntarias e involuntarias donde la medicina y el derecho juegan un rol excluyente de cualquier otra forma de intervención.

[5] Giorgio Agamben: "¿Que es un dispositivo?" Ed. Anagrama, 2015.

Por eso, en referencia al tema, nos resulta ineludible hablar de derechos humanos. Porque sabemos que en toda práctica social siempre van a estar presentes las concepciones que tengamos de este término.

Desde 1948, año de la declaración universal de los DDHH, los mismos fueron creciendo, ampliándose y extendiéndose a distintos campos de la vida individual y colectiva. Acá aparece en toda su dimensión una dupla estratégica integrada en primer lugar por las luchas sociales y junto a ellas las luchas jurídicas que hacen a la integración de los derechos en el plano de las relaciones sociales, a través de su reconocimiento por los aparatos jurídico- políticos del estado. No debemos olvidar que son los Estados quienes deben promover, garantizar y vigilar su cumplimiento.

Sin embargo, en esta etapa del capitalismo globalizado donde los estados parecen muchas veces un simulacro detrás del que se ocultan las corporaciones transnacionales, los derechos humanos se declaran y re-capturan como el de *un ideal a alcanzar*, desconectado de la realidad y a sabiendas de que su cumplimiento no será logrado. Así lo muestra la realidad mundial en donde la guerra, la violencia, la pobreza y la destrucción de los recursos naturales alcanzan niveles catastróficos en relación a las anteriores etapas históricas.

Como señala Telma Mariasch, tenemos que pasar de las lógicas estatizantes de los derechos humanos, de aquella figura del sujeto clásico portador de derechos, hacia un *nuevo sujeto ético-colectivo, productor de derechos*, de construcción de todo lo que es común a la vida a través de prácticas instituyentes.

Dice Mariasch: "*los derechos humanos son un derecho y una política que se inventan, un derecho a la libertad y a un pensamiento plural, el derecho de hacer aquello que nadie ha hecho todavía, el derecho a hacer posible aquello que había sido declarado imposible, el derecho de expresar y producir diferentes formas de vida*" [6]. De esta manera, las acciones colectivas y las luchas sociales van a mostrar que la relación de la vida con el poder es una relación que se produce siempre en un campo de tensiones y de juego de fuerzas en donde uno de los riesgos a enfrentar son los modelos de *normalización bío-tecnocrática* que nos proponen los nuevos dispositivos de control social.

En el caso concreto de la ley de salud mental, parecería que quienes ganaron la partida fueron las corporaciones que gestaron y presionaron para que la ley fuera aprobada de la manera que se aprobó.

Sin embargo, frente a eso, está nuestro compromiso por lograr un campo de la salud mental heterogéneo y heterodoxo, no modulado solamente desde la medicina psiquiátrica. Este campo tendrá que tener una apertura hacia lo psicosocial y las intervenciones clínico-políticas. Apuntará además a articular lo interdisciplinario a través de -como decía Pichón

[6] Telma Mariasch: "Caminhos de Resistencia" Ed. Outras Expressôes, S. Paulo, 2013.

Rivière-, esquemas conceptuales, referenciales y operativos construidos en común y no hegemonizados por una disciplina.

Y desde el paradigma de los derechos humanos, tendrá sobre todo que posicionarse frente a coyunturas macro sociales, para evidenciar que una serie de afectaciones que tienen que ver con lo familiar, el hábitat, la educación y el trabajo, se producen las más de las veces en espacios signados por la carencia y, aún peor, la violencia, sin omitir que muchas veces esa violencia proviene de las propias organizaciones del Estado.

Comunicado sobre las modificaciones realizadas en la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Diputados

Montevideo, 5 de Agosto de 2017

La Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos (CNLSM) quiere expresar su preocupación por considerar que el proyecto de Ley aprobado por la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social el día 11 de Julio de 2017 y las modificaciones realizadas en dicha ocasión, no reflejan los aportes realizados por las organizaciones sociales que vienen luchando por incluir una perspectiva de derechos humanos en el campo de la salud mental.

En particular, alertamos en relación al proyecto que entra en la próxima semana al debate en la instancia plenaria de la cámara de diputados porque:

1) El proyecto sigue utilizando el término "trastorno mental" y mantiene su definición. En el artículo 2, reduciendo así la complejidad del campo a un solo ámbito disciplinar -el de la psiquiatría-, y sosteniendo conceptualizaciones que colaboran a la estigmatización y patologización de las personas, como lo han señalado distintos organismos internacionales y la Institución Nacional de Derechos Humanos. Esto se contrapone además, a la concepción social de la discapacidad, establecida en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por nuestro país.

Así mismo, produce una gran incongruencia sobre los procesos de inclusión social especificándose en el proyecto de ley que favorecerá a "las personas con trastorno mental". De este punto se desprenden al menos dos interrogantes, ¿se saldrá a diagnosticar estrepitosamente a las personas para efectivizar las coordinaciones en lo que refiere a las políticas de interinstitucionalidad (art. 11), o será que aquellas que no entren en tales categorías no tendrán acceso a "planes y programas que favorezcan la inclusión social", es decir, inserción laboral, acceso a la vivienda, a la educación, a la cultura?

2) Sigue sin garantizar un Abordaje interdisciplinario en todos los momentos del proceso de atención. Para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, la ley debería incluir medidas específicas para prevenir la vulneración de los mismos, dentro de lo cual es fundamental que las prestaciones se provean en el marco de abordajes interdisciplinarios en todos los momentos del proceso de atención.

En el proyecto de ley este principio rector se ve fuertemente comprometido: el proyecto de ley no crea Unidades Interdisciplinarias de salud mental, las internaciones para las situaciones agudas serán tratadas en hospitales generales dejando a discrecionalidad de cada institución cómo serán constituidas y nominadas dichas Unidades.

En relación a los equipos interdisciplinarios se plantea que en todos los niveles de atención serán "integrados por profesionales, técnicos y otros trabajadores de la salud" dejando por fuera la mención de la integración de otras disciplinas (art. 19). En la fase de decisión sobre la hospitalización de una persona, que comprende el comienzo del proceso de atención, solamente la medicina participa. En el artículo 27 referido a las hospitalizaciones voluntarias solo se requiere la firma de un médico y las hospitalizaciones involuntarias (art. 30) estarán firmadas por dos profesionales médicos.

En el proceso de alta y permiso de salida (art. 36) que forman parte también del proceso de atención, quienes lo llevan a cabo son profesionales de la medicina: "es facultad del médico tratante".

3) El órgano de contralor contemplado en el proyecto de ley no cumple con los criterios internacionales que exigen que el mismo sea independiente y autónomo, condición fundamental para que pueda efectuar su función de garante del respeto a los derechos de los usuarios del sistema de salud mental, según los Principios de París.

Actualmente en el proyecto, el órgano quedaría incluido en la órbita del Ministerio de Salud Pública, como una Comisión Honoraria, con lo cual no se generarían las condiciones para que se respeten estos requisitos. La inclusión en la ley de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo no implica que la misma sea de carácter vinculante, por lo que no tiene competencia suficiente para actuar de oficio.

4) No hay garantías en las internaciones voluntarias e involuntarias y tampoco se plantea una revisión sobre el uso de los tratamientos invasivos como electroshocks y sobremedicación. En el artículo 29 (Deber de notificación) del proyecto de ley se establece que el "Director Técnico del prestador de salud a cargo deberá comunicar a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y a la Institución Nacional de Derechos Humanos, las hospitalizaciones voluntarias e involuntarias que se prolonguen por más de cuarenta y cinco días corridos, dentro de las setenta y dos horas de vencido el plazo".

La ley no exige que se notifique previamente a que se cumplan los 45 días de internación, sino ya pasados los mismos, y sumando las 72 horas de plazo que son 48 días. De esta manera lo que está en juego es la privación ilegítima de libertad.

No existen garantías para las internaciones, estando el poder de decisión sobre la libertad de la persona concentrado en la sola decisión médica y el juez. Si bien se plantea un límite temporal de la internación compulsiva de 45 días, el mismo se puede volver por tiempo indeterminado si así lo decide el Juez. El artículo 31 establece que en las Formalidades para la hospitalización involuntaria basta con la firma de dos profesionales médicos "uno de los cuáles deberá ser especialista en Psiquiatría" o un juez que "podrá disponer una hospitalización involuntaria cuando cuente con un informe médico que la justifique" (art. 33. Hospitalización por orden judicial).

No se plantea la excepcionalidad y brevedad de la internación, así como no se garantiza el debido proceso en este tipo de decisiones ya que la asistencia letrada no está garantizada, solamente se plantea como una posibilidad a ser determinada por la administración. Continúa existiendo un gran vacío en la revisión del uso de los tratamientos invasivos como el electroshock y la sobre medicación.

5) Cronograma de cierre de establecimientos asilares y estructuras monovalentes con fecha al 2025. Saludamos que se establezca una fecha y es alto el grado de preocupación debido a las condiciones de atención actuales y a futuro, para que el cierre de los establecimientos no sea una nueva desinstitucionalización forzada dejando sin atención a las personas. Para que los nuevos dispositivos no se conviertan en "pequeños manicomios" es imprescindible contar con recursos para la sustitución total del sistema manicomial hacia uno de base comunitaria, de atención integral e interdisciplinaria.

Consideramos que el proyecto de Ley no ha tomado las recomendaciones o aportes que a nivel nacional como internacional se han realizado y eso redundará en que la atención de las personas seguirá siendo principalmente desde una perspectiva administrativo sanitarista.

Uruguay aún tiene su oportunidad histórica de legislar desde una perspectiva de derechos humanos en materia de salud mental.

Exhortamos a los legisladores a tener en cuenta estos fundados cuestionamientos al proyecto de ley para que este pueda ser coherente con a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos y se garantice un verdadero cambio de paradigma en salud mental que apueste a la salud y a la integración social de las personas.

Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Comunicado de la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en perspectiva de Derechos Humanos ante la aprobación por el Poder Legislativo de la "Ley de Salud Mental"

(Extracto del 2º Comunicado emitido en agosto 2017)

La Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental (CNLSM) surgió como resultado de un proceso de trabajo de muchos años de diversas organizaciones y colectivos en un momento histórico: en mayo de 2016 la Comisión de Salud Pública del Senado comenzó a discutir el proyecto de Ley de Salud Mental.

La CNLSM generó acciones a nivel público a través de movilizaciones, notas de prensa y comunicados. A nivel político, se mantuvieron entrevistas con legisladores y se entregaron documentos a los senadores y diputados, que fundamentan y argumentan las modificaciones que hubieran sido necesarias para que la ley fuera efectivamente una ley que sustentara el paradigma de los Derechos Humanos. De tales documentos resaltamos:

1) El proyecto aprobado continúa utilizando el término "trastorno mental" y mantiene su definición en el Artículo 2, reduciendo así la complejidad del campo a un solo ámbito disciplinar -el de la psiquiatría-, y sosteniendo conceptualizaciones que colaboran a la estigmatización y patologización de las personas, como lo han señalado distintos organismos internacionales y la Institución Nacional de Derechos Humanos. Esto se contrapone además, a la concepción social de la discapacidad, establecida en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por nuestro país.

2) La ley sigue sin garantizar un abordaje interdisciplinario en todos los momentos del proceso de atención. Para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, la ley debería incluir medidas específicas para prevenir la vulneración de los mismos, dentro de lo cual es fundamental que las prestaciones se provean en el marco de abordajes interdisciplinarios en todos los momentos del proceso de atención.

3) El órgano de contralor contemplado en la ley no cumple con los criterios internacionales que exigen que el mismo sea independiente y autónomo, condición fundamental para que pueda efectuar su función de garante del respeto a los derechos de los usuarios del sistema de salud mental, según los Principios de París.

Según el texto de la ley, el órgano quedará incluido en la órbita del Ministerio de Salud

Pública, como una Comisión Honoraria, con lo cual no se generarían las condiciones para que se respeten estos requisitos.

4) No hay garantías en las internaciones voluntarias e involuntarias, tampoco se Plantea una revisión sobre el uso de los tratamientos invasivos como el electroshock y la sobre-medicación.

5) Cronograma de cierre de establecimientos asilares y estructuras monovalentes con fecha al 2025. Saludamos que se establezca una fecha pero es alto el grado de preocupación debido a las condiciones de atención actuales y a futuro, para que el cierre de los establecimientos no sea una nueva desinstitucionalización forzada dejando sin atención a las personas. Para que los nuevos dispositivos no se conviertan en "pequeños manicomios" es imprescindible contar con recursos para la sustitución total del sistema manicomial hacia uno de base comunitaria, de atención integral e interdisciplinaria.

6) No incluye la derogación de la Ley 11.139 del Patronato del Psicópata del año 1948. Esa denominación agraviante muestra una evidente contradicción con el paradigma de los derechos humanos que la ley dice contemplar.

Las organizaciones que conforman la CNLSM entendemos que los cometidos que nos hemos propuesto no se han alcanzado. Sin embargo, reconocemos como grandes logros, el acumulado de organizaciones que se unieron en el trabajo, mediante el acercamiento, la implicación y el compromiso con la temática. También la puesta en el ámbito público de una discusión sobre la ley, generando grados de sensibilización y visualización de una problemática que había sido hasta ahora, históricamente silenciada.

El camino recorrido nos enseñó que seguiremos coordinando acciones cuando las circunstancias lo requieran y trabajando desde los diferentes colectivos en nuevas formas, en nuevos contextos sociales y políticos, por una mejor atención en Salud Mental, insistiendo en que la misma debe ser verdaderamente desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Pastillas para "saber sentir"

Dra. María Noel Míguez Passada[1]

El presente artículo versa sobre los procesos de medicalización y los actos de medicar con psicofármacos y/o psicoestimulantes a las infancias y adolescencias del Uruguay en el siglo XXI, y cómo éstos interpelan sus construcciones identitarias.

Se entiende que el rodeo dado por tal arista resulta medular, en tanto los procesos de construcción identitaria permiten reflexionar con relación al grado de *"des-afección"* que esto puede generar en infancias y adolescencias en los primeros años de sus cursos de vida, mediados sustancialmente por los procesos de sociabilidad singulares y colectivos que dan cuenta de un tiempo histórico y espacio territorial dado. Esta "des-afección" es entendida como un *""estado de aguante" de la fuente de dolor, generando el permanente "me da lo mismo", es decir, elaborando un contexto perceptual de aceptación del dolor"*[2]. En este proceso de "des-afección" aparecen instituciones medulares (familia, educación, salud, derecho) de los procesos de sociabilidad, pretendiendo en estas sociedades infancias y adolescencias homogéneas, que respondan a un "ideal" de conductas permitidas, dolores callados, etiquetas expuestas.

En este entramado, el proceso de conformación de identidad y subjetividad de estas infancias y adolescencias se va construyendo en el interjuego de lo singular y lo genérico, *"está asociado al "cómo me veo""* y al *"cómo la sociedad me ve"*, es decir, *"cómo me conozco y me conocen..."*[3]. Así, los procesos de medicalización y los actos de medicar con psicofármacos y/o psicoestimulantes remiten a la creciente actuación de la medicina en diversos aspectos de la vida cotidiana, trascendiendo exclusivamente lo relacionado a la enfermedad y su cura. Aparece, pues, como una de las posibles "soluciones" a la necesidad de "adaptación" de estas poblaciones, como herramientas o recursos (dispositivos) para aplacar conductas que se desvían social e institucionalmente de "lo esperado". La singularidad de cada niño, niña y/o adolescente se termina desdibujando en cuerpos etiquetados, perdiendo de vista su historia personal, familiar y contextual.

A lo largo del presente artículo se irá reflexionando en torno a cómo construyen las infancias y adolescencias sus procesos identitarios a partir de esta injerencia impuesta en

---

[1] Posdoctora en Prácticas y Representaciones Políticas (París 7, Francia); Doctora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina); Magister en Servicio Social (UFRJ, Brasil); Licenciada en Trabajo Social (UdelaR, Uruguay). Profesora Agregada, Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS) de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.

[2] Scribano, A. (2007). (Comp.). *Mapeando Interiores. Cuerpo, Conflicto y Sensaciones.* CEA—CONICET-Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba: Jorge Sarmiento Editor. P. 7.

[3] Ibid.

sus cuerpos. A su vez, se pensará en torno a cómo hacer para que el "ser" no quede constreñido por un "deber ser" que muchas veces se impone a través de prácticas e intervenciones físicas y psíquicas desde el mundo adulto. En este entramado, ¿habría espacio posible para la construcción de sus procesos identitarios tomando realmente en cuenta sus esencias, sin pastillas que direcciones los "desajustes" prenocionados e instituidos por el mundo adulto?

Se invita a una reflexión en torno a esta temática, devenida en problemática por y desde el mundo adulto, donde la población directamente implicada tiene pocas (o nulas) posibilidades de resistencia.

Construcción identitaria de infancias y adolescencias a través de psicofármacos y/o psicoestimulantes

Los diagnósticos en las infancias y adolescencias, con su lineal correlato con pronósticos, resultan parte medular para los procesos de construcción identitaria de esta población. Pocos datos se han logrado obtener por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP) en cuanto al uso de psicofármacos y/o psicoestimulantes en esta población, más por desidia que por falta de transparencia.

En el año 2010 se obtuvieron insumos sobre la importación de metilfenidato como consecuencia de una serie de acciones judiciales que llevó adelante el Observatorio del Sistema de Justicia (OSJ), de la Fundación Justicia y Derecho de Uruguay. Ese fue el único informe que se obtuvo del MSP al respecto, brindando datos en gramos de importación del metilfenidato[4], aunque desconociéndose para qué se utilizó y a qué población se direccionó el uso de esta droga.

Entre este fallo judicial y los tres llamados de atención que ya le ha hecho Naciones Unidas al país en torno al alto consumo de metilfenidato de sus infancias y adolescencias y los diagnósticos excesivos de Trastorno por Déficit Atencional con o sin Hiperactividad

[4] En el año 2010, el total de las Autorizaciones de importación emitidas por el MSP equivalieron a un total de 16816gr. de metilfenidato, de las cuales en el período enero-junio de dicho año el MSP comunicó el uso de 9171gr.

(TDA, TDAH) en 2005[5], 2010[6] y 2015[7], parecía que el tema dejaría de naturalizarse y legitimarse. Pero esto no ha sido así. Desde el saber-poder hegemónico de la Psiquiatría y la Neuropediatría se orientaron los contenidos de estos procesos medicalizadores y actos de medicar cambiando las formas. Así, en los últimos años "mágicamente" descendieron los diagnósticos de TDA y TDAH, incrementándose con celeridad los del Trastorno del Espectro del Autismo (TEA) y el Trastorno Generalizado del Desarrollo (TGD)[8].

La preocupación pareciera estar en el uso (y abuso) del metilfenidato. Sin embargo, poco o nada se menciona en torno a la risperidona, droga altamente utilizada en las infancias y adolescencias, fundamentalmente de contextos socio-económicos más desfavorables.

Si se toman en consideración estos dos fármacos (metilfenidato y risperidona), los efectos secundarios que presentan dan cuenta de una preocupación importante cuando se hace una mirada desde lo social (y no sólo) de esta temática. Según el Vademecum de Uruguay de 2017[9], los que siguen son los efectos secundarios que pueden causar a quienes consumen estas drogas:

- Metilfenidato: *"Se pueden observar taquicardia, hipertensión arterial, precordialgias, movimientos incontrolados del cuerpo, hematomas, fiebre, artralgias, rash cutáneo o*

5 En el año 2005 el Comité de los Derechos del Niño estableció: *"Al Comité le preocupa también la información de que se han diagnosticado erróneamente el trastorno de la concentración e hipercinesia y el déficit de atención y que, por lo tanto, se han prescrito en exceso fármacos psicoestimulantes, a pesar de que los efectos perjudiciales de esos fármacos son cada vez más evidentes. El Comité recomienda que se realicen estudios más a fondo sobre el diagnóstico y el tratamiento del trastorno de la concentración e hipercinesia y del déficit de atención, en particular sobre los posibles efectos negativos de los fármacos psicoestimulantes para el bienestar físico y psicológico de los niños, y que se utilicen en la medida de lo posible otras formas de manejo y tratamiento de esos trastornos del comportamiento".* Naciones Unidas. (2005). Comité de Derechos del Niño - Uruguay. Montevideo: NU, párrafo 50.

6 En el año 2010, el Comité de Derechos, Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas advierte nuevamente al país en el sentido de que tome medidas eficaces para hacer frente al aumento de la administración del metilfenidato en niños y niñas: *"El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para hacer frente al aumento de la administración de la droga Ritalin a niños como método de controlar su conducta".* Naciones Unidas. (2010). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) – Uruguay.* Santiago de Chile: Oficina Regional de Naciones Unidas. P.3

7 El Comité de los Derechos del Niño una vez más observa al país: *"47. El Comité señala la falta de información sobre la situación actual con respecto a la administración de metilfenidato a los niños con déficit de atención e hipercinesia o déficit de atención (subrayados nuestros). 48. El Comité recomienda al Estado parte que realice un estudio para evaluar la situación de los niños a los que se ha diagnosticado déficit de atención e hipercinesia o déficit de atención, y la prescripción de psicoestimulantes como el metilfenidato".* Naciones Unidas. (2015). Comité de Derechos del Niño/a - Uruguay. Montevideo: NU. P.11.

8 Resulta por demás interesante remitirse a las definiciones que el DSM-V (2016) brinda sobre estos tres diagnósticos. Lo clínico, cada vez más subjetivo, tilda cualquier "ser" que no se "adapte" al "deber ser", según lo estipulado por este manual diagnóstico norteamericano y por las prenociones e intereses del sujeto que diagnostica y/o sólo medica con psicofármacos y/o psicoestimulantes a las infancias y adolescencias.

9 Vademecum Uruguay. (2017). Disponible en: http://uy.prvademecum.com Archivo revisado el 29-08-2017.

urticaria. Con el uso prolongado: cambios en el estado de ánimo o mental, pérdida de peso."

- Risperidona: *"Durante el tratamiento: insomnio (26%), agitación (22%), ansiedad (12%), somnolencia, agresión, síntomas extrapiramidales (17%), dolor de cabeza (14%), mareos, constipación, náuseas, dispepsia, vómitos, dolor abdominal, sialorrea, dolor dental, rinitis (10%), tos, sinusitis, dolor de espalda o pecho, fiebre, seborrea, visión anormal, artralgia, taquicardia, disminución del deseo sexual."*

Lejos de ser un mero resguardo o formalidad, a partir de diversas investigaciones que se han venido realizando desde el GEDIS, directamente implicadas en deconstruir los discursos de estas poblaciones, se genera una primera interrogante: ¿cómo construir las identidades singulares y colectivas a partir del consumo de estas drogas, con o sin diagnósticos médicos? La construcción identitaria signada por la medicación con psicofármacos y/o psicoestimulantes se anida en lugares de dolor social, de "des-afección", donde las exposiciones ante sus pares, sus adultos de referencia y la sociedad en general media las sensaciones y percepciones que, entre otras cuestiones, estos efectos secundarios les generan. Varios discursos se tiñen con el "me lo dan porque me porto mal", "así puedo jugar con mis amigos", "para poder ir a la escuela", en conjugación con "me da dolor de cabeza", "me da sueño", "no quiero tomarla", "se me tranca la lengua", entre otras.

Asimismo, resulta interesante analizar que el propio Vademecum plantea ciertas precauciones y advertencias ante estas dos drogas. Con relación al metilfenidato advierte que: *"La administración de metilfenidato no debe ser prolongada, debido a que se desconocen los efectos a largo plazo…"*. En el Uruguay ya se tienen las primeras generaciones de adolescentes y jóvenes que han pasado por el consumo del metilfenidato por más de una década, comenzando desde sus primeros años escolares. Con relación a la risperidona: *"El tratamiento con risperidona expone al paciente a riesgos serios. Como con otros neurolépticos, el paciente puede desarrollar un cuadro de discinesia tardía, potencialmente irreversible (mayor riesgo en los ancianos); síndrome neuroléptico maligno, potencialmente mortal, que se manifiesta con hiperpirexia, rigidez muscular, inestabilidad autonómica y estado mental alterado"*[10]. Las secuelas corporales, emocionales, identitarias y simbólicas que trazan a estos hoy día cuerpos adolescentes resultan muy complejas. Pero recién ahora se están viendo, sin reconocerlas las más de las veces como historias signadas por la medicación con psicofármacos y/o psicoestimulantes, sino como adolescentes devenidos en problemáticas en un contexto de Educación Media que ahora se sorprende con ellos/as.

A partir de esto, ¿no cabría al menos preguntarse qué se está haciendo como adultos de estas sociedades con relación a estos "otros"[11]? ¿No habría que tener un poco más de cuidado y de control al recetar y dispensar estas drogas, más en infancias desde tan corta edad?

---

10 Op.cit.

11 "Otros" en tanto alteridades diversas al deber ser hegemónico de estas sociedades disciplinadoras y lejanas de la escucha real de los sujetos singulares y colectivos.

Se comparte con Scribano que el cuerpo: *Es el límite natural y naturalizado de la disponibilidad social de los sujetos; es el punto de partida y llegada de todo intercambio o encuentro entre los seres humanos. (...). El cuerpo es parte nodal de cualquier política de identidad y es el centro de la reproducción de las sociedades*[12].

De esta manera, los cuerpos infantiles y adolescentes se piensan como fundantes de todo proceso de producción y reproducción de lógicas hegemónicas que se van interiorizando y exteriorizando a través de formas de ser y estar en sociedad. Los límites de la disponibilidad de los sujetos, estos puntos de partida y llegada, resultan así uno de los hitos donde se generan las mayores contradicciones entre el mundo adulto y el mundo infantil y adolescente.

Para comprender la lógica de la "des-afección", se plantean a continuación tres componentes sustanciales, a saber: los *mecanismos de soportabilidad social*, los *dispositivos de regulación de las sensaciones* y el *dolor social*[13]. Con relación a los *mecanismos de soportabilidad social*, éstos encuentran su correlato en las lógicas contemporáneas de reproducción del orden hegemónico imperante que llevan al "acostumbramiento" de un ser y estar en sociedad. Para que estos mecanismos de soportabilidad social logren interiorizarse se generan *dispositivos de regulación de las sensaciones*, los que predeterminan lo socialmente habilitado en el plano de las sensaciones, emociones y percepciones, por lo que, en caso de singularmente intentar trascender la lógica hegemónica aparecen dispositivos (disciplinares las más de las veces) que encausan "desajustes" y vuelven al punto de origen de los mecanismos de soportabilidad social. Entre la interiorización de tales dispositivos de regulación de las sensaciones para encaminar a los sujetos hacia la apropiación de unos nutridos mecanismos de soportabilidad social, aparece el *dolor social* como *"un sufrimiento que resquebraja ese centro gravitacional que es la subjetividad"*[14]. Un dolor social que cuando se manifiesta distante de lo "ideal", de lo esperado, se lo acalla desde el mundo adulto, en especial, desde las instituciones disciplinares fundamentales para la sociabilidad (educación, familia, salud y derecho).

¿Éstas son las infancias y adolescencias que se quieren para futuros adultos? ¿Infancias y adolescencias que no resistan, que no sean críticos, que pierdan de vista sus proyectos? ¿Se está aportando desde el mundo adulto a la construcción de sus identidades y cursos de vida orientados hacia la emancipación y autonomía? ¿Se está dispuesto a continuar naturalizando esta temática tan compleja por lo que aparece, en principio, como una posible y las más de las veces rápida "solución" para cuerpos que se mueven "más allá de la norma"?

Éstas y otras preguntas recorren las diversas investigaciones que se vienen realizando en torno a la temática con una mirada puesta desde lo social. Por ello se entiende que urge continuar interpelando esta temática por demás naturalizada y legitimada por un mundo

12 Op.cit. Scribano, p. 4.
13 Ibid.
14 Ibid. P. 8.

adulto que pretende anestesiar infancias y adolescencias como dispositivo de regulación de sus sensaciones e interiorización de mecanismos de soportabilidad social. Drogas para anestesiar el ser y hacerle aprender a "saber sentir" según los parámetros estandarizados de sociedades disciplinares.

Reflexiones finales

A lo largo de las palabras que aquí se presentaron se intentó deconstruir la temática de la medicación con psicofármacos y/o psicoestimulantes a las infancias y adolescencias del Uruguay, enmarcadas en procesos de medicalización de largo plazo. En lo concreto, se desanduvo la temática a través de las injerencias que esto tiene en la construcción de la identidad de estas poblaciones a lo largo de sus sinuosos cursos de vida.

Se han presentado los magros datos objetivos que se tienen sobre drogas concretas que como adultos de esta sociedad uruguaya se le está recetando a las infancias y adolescencias como "para probar" "para que se quede más tranquilo" "para que atienda en clase"... Más medicación con estas drogas que diagnósticos que habiliten su uso. Un uso (y abuso) de recetas de psicofármacos y/o psicoestimulantes para pocos diagnósticos de patologías concretas. ¿No daría esto para sentarse a pensar colectivamente como adultos y hacerse cargo de las consecuencias que en el aquí ahora, pero también en el corto, mediano y largo plazo tiene esta temática para la sociedad? Quizá habría que hacerse una pregunta tan clara y con respuesta desestructurante como: ¿Cómo es que estas drogas se suministran a las infancias y adolescencias de marzo a diciembre y de lunes a viernes? ¿Tienen "patologías selectivas" según la época del año o se están patologizando (y medicando) "disfunciones" escolares?

En este entramado no debe perderse de vista que etiquetar cuerpos y medicarlos con psicofármacos y/o psicoestimulantes lleva casi linealmente a resquebrajar emociones, más cuando se trata de cuerpos infantiles y adolescentes, de emociones en proceso de apropiación de formas de ser y estar en estas sociedades. La etiqueta y la medicación como marcas hunden sus raíces en los procesos identitarios de estas infancias y adolescencias, generalmente anulando al niño, niña y/o adolescente en su condición de tal, pasando a ser nombrado por la "patología" que le fue asignada, construyendo su identidad a partir de una etiqueta, de una medicación, de una forma de "ser visto" y "ser reconocido" por los otros a partir de la negación de su "ser".

Así, desde el comienzo de este milenio, a las infancias (y un poco más tarde a las adolescencias) del Uruguay se las viene acallando, sin pausa y sin tregua, mediando su dolor social por dispositivos de regulación de las emociones que se vinculan a lo médico, a procesos de etiquetamiento, de patologización y de medicalización, que van encausando sus acciones, sus sensaciones, sus emociones, y, en definitiva, sus formas de ser y estar en esta sociedad. ¿No será hora ya de asumir y hacerse cargo como adultos que la solución "ya", la de la pastilla, genera un mayor y más profundo dolor social a estas infancias y adolescencias?

Derecho a la educación: en torno a lo escolar, lo socioeducativo y la inclusión

Gabriela Pérez Machado[1] | Diego Silva Balerio[2]

Este artículo propone una reflexión general respecto al derecho a la educación en el sistema educativo público, que involucra las prácticas de las instituciones escolares, lo socioeducativo como ampliación del espacio pedagógico y la inclusión educativa como principio trasversal.

1. Estado de situación general de acceso al derecho a la educación

La ley general de educación N° 18437 (LGE) establece en su artículo 7 el alcance en términos de etapas de la educación obligatoria, es decir, aquella cuyo acceso, permanencia y culminación constituye un derechos de todos-as los habitantes del país.

"Artículo 7º. (De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica."

Con esta nueva apuesta formativa el Estado, a través de los efectores de política pública, está llamado a disponer de la asignación de recursos, condiciones materiales, arreglos institucionales, organizacionales y pedagógicos necesarios para la efectivización. Este objetivo aún está distante de ser alcanzado y, a la vez que en perspectiva temporal se pueden constatar claros avances en términos de cobertura, continúan operando algunas barreras que impiden el pleno ejercicio del derecho de afectando de modo diferencial en función del origen social y capacidades de las personas.

El ´corpus´ de ciclos organizado en niveles y modalidades mantiene la situación general de disminución en la efectivización del derecho a medida que se avanza en los ciclos. Si bien hay aumentos en las tres dimensiones -acceso, permanencia y culminación- los mismos suponen pequeñas variaciones en una situación global que a grosso modo, mantiene una imagen de los ciclos de inicial y primaria tendiendo a una cobertura y culminación universal, así como un alto nivel de egreso en la edad oportuna; situación que baja a dos tercios cuando se considera la culminación de educación media básica y a un tercio en educación media superior. En educación media básica se profundiza el rezago y la desvinculación y en educación media

[1] Gabriela Pérez Machado, Educadora Social, docente de Matemática, docente de la Carrera de Educación Social del CFE

[2] . Diego Silva, Educador Social, docente de la Carrera de Educación Social del CFE.

superior el incumplimiento del derecho se profundiza, afectando con mayor incidencia (aunque no exclusivamente) a la población de contextos socio-económicos más bajos:

"Toda persona que ingresa al primer grado de la educación primaria en la edad prevista y avanza a razón de un grado por año, sin interrupciones, debiera encontrarse cursando el último grado del ciclo básico de educación media, a lo sumo con 15 años de edad. Se considera por tanto a la población de 16 años para estimar el egreso en edad oportuna del ciclo. Menos de dos tercios de esta población había egresado de educación media básica en 2016 (61,7%). El porcentaje de egreso oportuno experimentó un crecimiento de 5 puntos porcentuales en los últimos 11 años." (INEEd, Mirador Educativo. Metas ANEP[3])

> "...Menos de un tercio de esta población había egresado de educación media en 2016 (31,6%). El porcentaje de egreso oportuno experimentó un crecimiento de 7 puntos porcentuales en los últimos 11 años." (INEEd, Mirador Educativo. Metas ANEP[4])

> "A los 22 años, mientras que entre los hogares del quintil de más bajos ingresos ha egresado un 15%, entre los de más altos ingresos lo ha hecho un 71%." (INEEd, 2017)

La posibilidad de que efectivamente todas las personas puedan hacer uso de ese derecho, transitando y culminando los ciclos formativos requiere de modificaciones a un formato que mantiene su esencia en cuanto a unicidad de formas válidas para recorrerlo, tiempos rígidos y homogéneos previstos para hacer esos recorridos y un modelo organizacional asentado fuertemente en la tradición de su existencia más que en condiciones sine qua non para el aprendizaje. Los niveles de egreso presentan, como se mencionaba anteriormente, aumentos sostenidos en los últimos años no obstante el ritmo de incremento y la velocidad de cambio en las necesarias modificaciones a un formato que den condiciones a la trayectoria educativa de la diversidad de sujetos, aún son lentos. Existen avances en el reconocimiento de la responsabilidad y posibilidad institucional de poner en marcha dispositivos y acciones tendientes a proteger y promover esas trayectorias, intención que se traduce en actualización de normativa que respalda las variaciones en las modalidades de cursado en ciertas circunstancias, la articulación entre dispositivos, la modificación en tiempos y procedimientos administrativos para el pasaje interciclos y la ampliación y fortalecimiento de estrategias específicas para ciertas circunstancias curriculares.

Algunas cuestiones permanecen pendientes y constituyen aspectos indispensables en el tránsito hacia un modelo pedagógico que garantice el ejercicio y efectivización de lo establecido en la LGE. El artículo 39 de la LGE devuelve a la política educativa de los próximos años un nudo gordiano de la construcción y consolidación de nuestro sistema educativo formal:

---

3 Recuperado de http://mirador.ineed.edu.uy/meta/tasa-de-egreso-oportuno-de-educacion-media-basica-de-jovenes-de-16-anos-7-27.html

4 Recuperado de http://mirador.ineed.edu.uy/meta/tasa-de-egreso-oportuno-de-educacion-media-superior-de-jovenes-de-19-anos-9-31.html

"Artículo 39. (De la validación de conocimientos).- El Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo".

En una formulación que insinúa la posibilidad -aunque no la establece a texto expreso- aparece una necesaria revisión de algunos supuestos naturalizados: los aprendizajes válidos, evaluables y acreditables son aquellos que ocurren en las aulas, con la presencialidad, la simultaneidad y la mediación de interacciones con la figura docente como requisito. Frente a este modo universal que se ha legitimado como ´la mejor forma´ aparecen algunas variantes y alternativas que no suelen estar en condiciones de igualdad en términos de la legitimidad, el valor pedagógico y el potencial en cuanto generadoras de aprendizajes que se les asigna / reconoce sino que se ofrecen bajo la forma de propuestas de culminación a algunas personas frente a hitos constatables en su trayectoria vital y estudiantil: requisitos de edad (en los que se configure no estar en la edad cronológica oportuna para el nivel en cuestión), turnos restringidos, repetición previa y/o tiempo de permanencia fuera del sistema educativo formal, por ejemplo).

El avance en el diseño y puesta en marcha de propuestas que interpelen y varíen ese formato único sin que esto devenga en el empobrecimiento del carácter y sustancia educativa de lo que se ofrece aparece como uno de los asuntos aún pendientes en materia de garantizar este derecho.

2. Lo socioeducativo un ámbito educativo desregulado

La LGE en el artículo 37 delimita las prácticas educativas que se desarrollan fuera de los ámbitos escolares como educación no formal, que

"*en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros.*

La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas.

Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas. (LGE, Art.37)

La LGE produce una estructura de gobierno con el objetivo de regulación este ámbito de la educación estableciendo en el artículo 94 los cometidos.

Artículo 93. (Integración).- El Consejo Nacional de Educación No Formal tendrá una Comisión Directiva integrada por tres representantes designados respectivamente por la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y el Ministro de Educación y Cultura.

Artículo 94. (Cometidos).- Al Consejo Nacional de Educación No Formal le compete:

a) Articular y supervisar los programas, proyectos y acciones de educación no formal que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley.
b) Llevar un registro de instituciones de educación no formal.
c) Promover la profesionalización de los educadores del ámbito de la educación no formal.
d) Promover y coordinar acciones educativas dirigidas a personas jóvenes y adultas.
e) Contribuir a reincorporar a la educación formal a quienes la hayan abandonado.

Allí mismo la ley de educación establece la necesidad de articulación y complementariedad de la educación escolar y otras prácticas educativas con el "propósito de que esta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas".

Considerando el despliegue de política educativa y social que se ha desarrollado en la última década en nuestro país, resulta indispensable poner a trabajar de forma conjunta a las escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas con hogares de amparo, clubes de niños, centros juveniles, aulas comunitarias, programas educativo laborales, refugios, servicios de orientación, consulta y articulación territorial (SOCAT), equipos territoriales de atención familiar (ETAF), medidas socioeducativas no privativas de libertad (solo por nombrar algunos) donde centrados en los procesos educativos de los sujetos, las instituciones y los profesionales proponen una acción coherente.

Si bien los distintos organismos y programas han avanzado en los últimos años en estos aspectos, lejos estamos de tener políticas públicas respecto de este difuso campo de lo socioeducativo, donde prima la fragmentación, la desregulación estatal, teniendo como consecuencia la discrecionalidad.

En la delimitación que se realiza en el artículo 37 de esta ley se destaca el valor educativo de propuestas que se producen en ámbitos diversos de la vida social, reconociendo la dimensión pedagógica de prácticas educativas muy disímiles como las orientadas a la promoción social y al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Entendemos por prácticas socioeducativas al conjunto de acciones, proyectos y programas educativos llevados a cabo en contextos institucionales diversos que tienen por fi-

nalidad la promoción cultural y social de los sujetos mediante la transmisión y mediación con contenidos culturales de valor social. Implica la adecuación y contextualización de esos contenidos a las particulares situaciones de los sujetos de la educación. Comporta una extensión de terreno educativo, incluyendo instituciones y propuestas que contribuyen con los procesos de aprendizaje, de filiación simbólica y con la integración y continuidad educativa de las personas. Este ensanchamiento del territorio pedagógico apunta a fortalecer las capacidades de la educación en su finalidad de redistribuir las herencias culturales de forma igualitaria.

La configuración de lo socioeducativo como ampliación de lo educativo ha tenido un crecimiento significativo la última década a partir del desarrollo de las políticas sociales y las de inclusión educativa. Ello ha visto nacer una diversidad de iniciativas tendientes a configurar territorios más hospitalarios para la inclusión y participación social de la mayor parte de los ciudadanos. A diferencia de la educación escolar, cuya ejecución es mayoritariamente pública y estatal, en el campo de lo socioeducativo el fenómeno es inverso, ya que el estado ha acordado con entidades privadas la tercerización de estos servicios. Si bien forman parte del elenco de lo público, siendo diseñadas, financiadas y supervisadas por organismos estatales, están huérfanas de estado, fueron desreguladas en sus contenidos y metodologías. El estado realiza un contralor administrativo y financiero, pero no desarrolla una política socioeducativa planificada, su accionar ha estado dominado por la urgencia de brindar el servicio a la población, buscando garantizar la cobertura, pero pautando poco los contenidos y metodologías de actuación.

- Apoyos, orientación y acompañamiento educativo con grupos de adolescentes y jóvenes para sostener y finalizar la educación media; el escenario puede ser un centro juvenil del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), un grupo de Formación Profesional Básica (FPB) o Aulas Comunitarias, un espacio de educación de adultos en un Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) con madres jóvenes, un refugio para hombres jóvenes del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), un grupo de pre-egreso de una cárcel en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) o un grupo de Jóvenes en Red del Mides.
- Espacios de fortalecimiento de las capacidades para la inclusión, el sostenimiento y la progresión en el mundo del trabajo; el escenario en que podemos verlos es en una ONG que tiene convenio con la Intendencia de Montevideo (IM) para tareas de barrido de calles, en una entidad de capacitación que contrata con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), en el Departamento de Aprestamiento Laboral del INAU, en el programa de egreso para jóvenes privados de libertad del Instituto Nacional de Inclusión Adolescente (INISA), en un curso del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), en un liceo privado donde se trabaja las capacidades para emprender, en una feria del Mides con cooperativas sociales o en un emprendimiento productivo en una cárcel del INR, etcétera.

El mapa de capacidades socioeducativas es enorme, complejo, heterogéneo, fragmentado y desregulado. Podemos encontrar en muchas de las iniciativas una oferta educativa que apuesta por promover el máximo desarrollo de las capacidades de los sujetos de la educación; pero otras reproducen una oferta pobre para pobres.

Frente a esta situación cabe realizarse algunas preguntas: ¿Es pertinente diseñar una propuesta programática que organice las distintas ofertas socioeducativas en el marco de un proyecto común de inclusión social y educativa?; ¿existen condiciones y capacidades institucionales para conectar programas que apoyan la inclusión social y educativa en el Mides, INAU, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), INEFOP y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)?; ¿cuáles son los objetivos y metas comunes que permitirían conjugar en una estrategia nacional las acciones de una diversidad de programas de distintas instituciones?; seguir generando programas de inclusión educativa desconectados, sin objetivos y metas comunes y sin integrarlos a la estrategia general del sistema de educación pública, ¿no significa un reconocimiento de la inexistencia de un plan nacional de inclusión educativa?; el diseño de varios programas de inclusión social y educativa mediante la estrategia del bypass de las orgánicas institucionales, ¿no implica renunciar al cambio?

3. Inclusión educativa como eje trasversal de la política educativa

La discusión sobre inclusión educativa es amplia y controvertida, aunque no se ha avanzado suficientemente en organizar las políticas de educación en relación al principio establecido en el artículo 8 de la LGE:

Artículo 8º. (De la diversidad e inclusión educativa).- El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social.

Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.

La delimitación del concepto de inclusión registra un amplio debate, con posiciones epistemológicas y sus repercusiones en los modelos educativos muy diversos, para este informe adherimos a la conceptualización que realiza la UNESCO en el informe sobre las directrices sobre políticas de inclusión educativa que establece que:

La inclusión se ve pues como un proceso que permite tener debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de todos los niños, jóvenes y adultos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, así como reducir la exclusión de la esfera de la enseñanza y dentro de ésta, y en último término acabar con ella. Entraña cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una vi-

sión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que corresponde al sistema educativo ordinario educar a todos los niños y niñas (UNESCO, 2009, p.9).

Por tanto la inclusión educativa implica un proceso complejo de singularización de una política universal, ya que el mismo centro educativo debe impulsar una propuesta general, común a todos, a la vez que tiene en cuenta las necesidades de participación y aprendizaje de cada uno. Se trata de un proceso complejo que involucra cambios en la organización, secuencia de presentación y formas de evaluación de los contenidos educativos, así como una diversificación en las formas y metodologías en que se presenta el patrimonio cultural para hacerlo accesible a todos.

Este tema tiene gran relevancia en la actualidad, porque requiere que las prácticas educativas enseñen prestando atención a las diferencias individuales, y ello tiene una razón social ya que espacios educativos inclusivos, escuelas, liceos, escuelas técnicas, clubes de niños o centros juveniles inclusivos "*pueden cambiar las mentalidades respecto de la diversidad, al educar a todos los niños juntos, y sentar así las bases de una sociedad justa y no discriminatoria.*" (UNESCO, 2009:9)

Para este informe nos interesa hacer énfasis en la formación inicial de los maestros, profesores y educadores sociales, ya que allí se establecen las bases de las prácticas educativas inclusivas. En tal sentido presentamos una gráfica del último informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa:

Gráfico 3.3. Aportes de la formación inicial al ejercicio profesional docente. En porcentajes. Año 2015



Fuente: Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEd (pregunta: ¿Cuánto le aportó la formación que recibió, en cada uno de los siguientes aspectos vinculados a la práctica docente?).
Nota: solo se incluye a los docentes de aula (con docencia directa).

(INEEd, 2017: 154)

En la gráfica se reseña, a partir de la Encuesta Nacional de Docentes del año 2015, la mirada acerca de la formación inicial. Las siguientes actividades podemos identificarlas con actividades para *reconocer y hacer lugar a la diferencia*: a) tener en cuenta la heterogeneidad sociocultural; b) atender las dificultades de aprendizaje; o c) enseñar a estudiantes con capacidades especiales. En los tres aspectos de la práctica docente se reconoce el escaso o nulo aporte de la formación docente inicial al desarrollo de estos aspectos de la práctica educativa. Como señala a continuación el informe del INEEd:

Entre las omisiones o debilidades que caracterizaron su formación inicial, los docentes consultados señalan no haber recibido enfoques y metodologías educativas adaptadas a las necesidades de una tarea que se desarrolla en contextos heterogéneos, atenta a las demandas que implican la inclusión, la atención a la diversidad del alumnado y la multiplicidad de "dificultades de aprendizaje". (INEEd, 2017:154)

Se produce una inconsistencia ya que mayoritariamente los docentes se encuentran satisfechos con la formación inicial que recibieron, "lo que constituye un punto muy relevante de afirmación de la identidad y el hacer profesional, parece claro que los desafíos que suponen mejorar la calidad, promover la inclusión y la pertinencia del largo tramo de educación obligatoria y resignificar el rol de los docentes como agentes movilizadores, orientadores y motivadores del aprendizaje, requieren de un replanteo conceptual y un rebalanceo de los pilares de la formación profesional." (INEEd, 2017:154)

4. Discapacidad

El momento actual nos encuentra en una situación que conjugan avances relevantes e inéditos en materia de normativas y reconocimiento de derechos en relación a la educación de personas con discapacidad, a la vez que la persistencia de barreras sociales y de acceso (que en definitiva no dejan de ser sociales) que siguen operando como un factor de discriminación y exclusión[5].

A partir de la promulgación en 2010 de la Ley N° 18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, nuestro país tenía pendiente el impulso a través de normativa específica y medidas que la implementen con miras a asegurar las posibilidades de continuidad educativa y socio-profesional de las personas con discapacidad. En marzo de 2017 el poder ejecutivo aprueba el decreto 72/017 en el que se presenta el Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos[6], donde se establecen lineamientos conceptuales, políticos, técnicos y operativos en la materia.

[5] Un panorama general relativamente reciente de la situación de acceso, cobertura y culminación de ciclos educativos de personas con discapacidad en nuestro país puede ser consultado en https://www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf

[6] Recuperado de: https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/72-2017

Las orientaciones son precisas y tienen como ejes estructurantes el Diseño Universal de Aprendizajes y las condiciones de accesibilidad de distinta naturaleza, sin perder de vista la implementación de apoyos, ayudas técnicas y ajustes razonables.

5. El derecho a la educación desbordando el sistema escolar

El derecho a la educación se hace efectivo cuando entramos en relación con la herencia cultural de la humanidad, con el saber, con los conocimientos que nos han legado las generaciones pasadas y aquel que se está produciendo aquí y ahora. Muchas veces se confunde el derecho a la educación con ocupar un banco en un aula, en todo caso ese es un requisito de acceso al sistema educativo, lo cual es condición no suficiente.

En una sociedad donde el conocimiento se multiplica cada pocos años, y donde la información sobre casi todo está accesible a un clic de distancia, se torna indispensable repensar la función social de la educación, de las instituciones educativas y de los profesionales de la educación. Resulta clave pensar la red que se configura entre un conjunto de instituciones, actores y recursos para ampliar los espacios educativos donde aprender y comprender el mundo en que vivimos. Sobre esta perspectiva Gardner desarrolla una propuesta educativa centrada en desarrollar la comprensión por parte del estudiante de su propio mundo:

"*Lo importante es que los estudiantes exploren con una profundidad suficiente un número razonable de ejemplos para que puedan ver cómo piensa y actúa un científico, un geómetra, un artista, un historiador. Este objetivo se puede alcanzar aunque los estudiantes sólo investiguen un arte, una ciencia o un período histórico. Debo insistir en que el propósito de está inmersión no es hacer de los estudiantes unos expertos a escala reducida en una disciplina dada, sino conseguir que emplee esta formas de pensamiento para comprender su propio mundo*". (Gardner, 2012: 137)

Bibliografía

Gardner, Howard (2012). *La educación de la mente y el conocimiento de las disciplinas*. Madrid. Paidos.

INEEd, 2017. Informe sobre el estado de la educación en Uruguay (2015-2016). Disponible en https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf

Ley General de Educación N°18437

UNESCO, 2009. Directrices sobre políticas de inclusión en la educación. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849s.pdf

Terigi, Flavia (2009). Las trayectorias escolares: del problema individual al desafío de política educativa. Buenos Aires. Min. de Educación - OEI

Construcción del concepto de Educación Ambiental, en función de las tipologías de pensamiento que coexisten en los diferentes ámbitos

Mag. Dafne Rolando[1]

Desde la linealidad a la complejidad

Consideramos que la Educación Ambiental, calificada como tal no deja de ser una forma de Educación, lo que la transforma en un acto político (Freire, 1985)[2]. A propósito de ello, Sauvé (2006)[3] expresa que se da una confrontación entre pensamiento y prácticas educativas, ya que a pesar de que *"…la educación ambiental no debe ser politizada. Ella se preocupa no obstante de lo político (en el sentido de compromiso social) y prosigue su búsqueda crítica de fundamentos y metas para el actuar educativo como forma del actuar social"*.

Es sabido que la educación no es desinteresada y que responde a disímiles intereses que se suscitan entre las diferentes dimensiones: social, ambiental, económica y política. Esta coexistencia tetra dimensional genera un espacio en el cual, muchas veces, las personas enuncian un pensamiento pero obran de una manera diferente a lo expresado. Parece difícil lograr una educación que forme ciudadanos comprometidos, cuando desde lo político institucional se percibe un doble discurso, como plantean Valente & Brandão (2014)[4]

> "Una de las principales dificultades en la Educación del Medio Ambiente pasa por la ineficiencia de su comunicación en comparación con el poder financiero, intelectual y el arte que integra las estrategias de marketing para fomentar el consumo o el maquillaje de injusticias sociales y ambientales."

Se traza una confrontación desigual, en la que no solo se cuenta con menos recursos económicos, medios de comunicación, fuerza política, que la doctrina dominante, sino que se utiliza el mismo eslogan "amigable con el ambiente, frío ecológico, ayudemos al planeta…", para continuar mercantilizando los bienes naturales y minimizando el impacto de su

[1] Licenciada en Ciencias Biológicas y Master en Educación Ambiental.

[2] En Escobar, M.: *"Antología. Paulo Freire y La Educación Liberadora"* 1985. Biblioteca Pedagógica. Secretará General de Cultura. México. ISBN 968-6011-77-3.

[3] *"La educación ambiental y la globalización: desafíos curriculares y pedagógicos"*. Revista Iberoamericana de Educación Ambiental. Número spécial «Educación y desarrollo sostenible: Retos y oportunidades» sous la direction de José Gutiérrez et Javier Benayas. Articlesollicité par la Direction de la revue, Roberto Martínez Santiago, de la Organización des Estados Iberoamericanos. 41: 83-101.

[4] En Cuaderno de Apuntes N° 3. (2014) Compiladoras Laura Barcia - Lucía Eluén – MEC ISSN: 2301-1343. PP 139- 140.

producción y posterior degradación. Ya que las empresas utilizan la Educación Ambiental (EA en adelante) como "Director de Marketing Verde", con la finalidad de enmascarar la contaminación y sus impactos, utilizando como estrategia, la mitigación y la socialización de las responsabilidades, financiando proyectos de educación ambiental como una forma de transmitir una imagen ético, social y ambiental responsable. (Santos et al, 2013. En Valente & Brandão, 2014).

A pesar de que *"la complejidad es una de las palabras maestras del discurso científico actual y supone la ruptura con el paradigma newtoniano..."* e implica un abordaje sistémico para poder entender las realidades complejas (Novo, 1995. En Reátegui, 2005), como lo es la temática ambiental; muchas veces emerge en las explicaciones mediáticas que se expresan sobre la "problemática ambiental" un pensamiento directo y sencillo, que no permite registrar la complejidad que le es inherente. Es por ello que la EA, debería entonces asumir que "*... la pedagogía de la complejidad ambiental no es la del conformismo, la vida al día, la supervivencia, sino la educación basada en la imaginación creativa y la visión prospectiva de una utopía fundada en la construcción de un nuevo saber y una nueva racionalidad...*"(Leff, 2002. P. 47)[5]

Tipologías del pensamiento ambiental y su incidencia en la Educación Ambiental

Sauvé (1999)[6] plantea que, en este mundo económico-hegemónico, la EA no es ajena a este modelo e ingresa a cada sociedad y cultura con los designios y pautas propuestos por los organismos internacionales. Quienes abogan por diferentes formas de educación: educación para el desarrollo sustentable (EDS) y las más recientes que se derivan de ella, denominadas como educación para un futuro sustentable (EFS) o educación para la sustentabilidad (EPS), que la reducen a una herramienta instrumental dentro de una larga lista de otros tipos de "educación para...", al servicio de una tal finalidad. Esta ambigüedad permite reconocer que existe una variedad amplia de concepciones sobre lo ambiental, coexistiendo en simultáneo o variando a lo largo del tiempo, sin embargo es posible realizar una sistematización general para comprender mejor el trasfondo político ideológico que lo sustenta. Foladori[7] (2005) realiza un estudio con el cual define "tipologías" del pensamiento ambientalista, clasificándolo en tres posturas: I) ecocentristas, la naturaleza como esfera separada de la sociedad, donde la parte natural debe imponer un criterio de comportamiento a la parte social[8]; II) tecnocentristas, las modernas raíces filosóficas están en

5 "Hacia una pedagogía de la educación ambiental. Del mundo complejo al pensamiento complejo." Unipluri/universidad. Universidad de Antioquía. Vol. 2 Nº 2.

6 *"La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: En busca de un marco de referencia educativo integrador"*. Tópicos, 1(2). pp. 7-27.

7 Foladori, G., (2005) *"Una tipología del pensamiento ambientalista"*, en Foladori, G. & Pierri, N., ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México, Miguel Á. Porrúa.

8 Este criterio, que es ético, proviene de la naturaleza y sus leyes. Esto no significa que los criterios éticos no sean construidos por el ser humano, sino que son construidos a partir de valores naturales intrínsecos y externos

la revolución científico-técnica del siglo XVII, y la confianza está jugada a la ciencia y tecnología para superar los problemas[9]; III) marxismo, Marx visualizó la sociedad humana en su historicidad formando parte de la naturaleza y sus leyes, considerando al trabajo como la esencia de la naturaleza humana[10]. Ambas corrientes de pensamiento, la ecocentrista y la tecnocentrista utilizan, los resultados de la ciencia para fundamentar sus posiciones. Las bases y/o postulados que proclama estas corrientes, y están al frente de la tradicional pugna capitalismo-marxismo, pueden ser reducidos a cuatro: a) el punto de partida ético, que otorga valor intrínseco a la naturaleza; b) la utilización de la ecología como ciencia que explica las relaciones entre la sociedad y la naturaleza; c) la concepción de que existen límites físicos al desarrollo humano; y, d) la confianza en el individualismo liberal como instrumento para transformar la sociedad.

La política ambientalista llevada a cabo por la mayoría de los gobiernos se inscribe en la corriente tecnocentrista. Reconocen que existen problemas entre los modelos de desarrollo y el ambiente, pero estos problemas pueden ser mejorados con estrategias específicas. La gran mayoría no discute el crecimiento ilimitado de la producción, tampoco el tipo de producción suntuaria o superflua. Por el contrario, consideran que la producción humana es necesariamente contaminante, y la producción capitalista la única posible. Lo que se trata es de alcanzar niveles razonables u óptimos de contaminación. No se discute, el carácter de la producción capitalista, sino sólo su nivel de contaminación y depredación. (Foladori, 2005). Por lo que, la educación y en particular la EA, se encuentran enmarcados dentro de este contexto de directriz política- económica, que lejos está de favorecer la reflexión crítica, compleja y responsable que requiere la educación ambiental en la sociedad de nuestros días.

En contrapartida a la corriente tecnocentrista, la EA surge como una reacción a los impactos del "progreso" en la búsqueda de mecanismos que permitan resolver y prevenir los problemas causados por las actividades humanas en los sistemas biofísicos. (Moreno, 2008)[11]. Pues, se había empoderando a los especialistas: científicos y tecnólogos como liberadores de los daños ocasionados por los modelos de producción y desarrollo imperantes. Ante el fracaso del modelo, se apuesta a la educación, con la expectativa de que la EA dirigida a la población pueda cambiar el comportamiento de los ciudadanos y resolver la situación socioambiental que se plantea en la actualidad.

---

a la sociedad humana.

9 De acuerdo con Passmore (1978), *"...con Descartes y Bacon cobra importancia la uniformidad de las leyes de la naturaleza, por sobre las diferencias y la interacción, con lo cual el conocimiento de la naturaleza se convierte en el instrumento para su transformación".* En Foladori (2005) p. 91.

10 La diferencia radica en que la naturaleza es vista en función del interés humano. En los Manuscritos de 1844 Marx escribe: *"...la naturaleza, considerada abstractamente, de por sí, separada del hombre, es nada para éste"* (Marx y Engels, 1966: 123).

11 *"Origen Concepto y Evolución de la Educación Ambiental".* ISSN 1988-6047 Dep. Legal: GR 2922/2017 Nº 13.

Se pretende una sociedad en la cual prime la ciudadanía ambiental, fomentando la participación ciudadana; no obstante, es necesaria una auténtica intervención en las decisiones y acciones de la educación no como un lujo o una opción, sino como condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas (Torres, 2001. En de Alba Fernández et al., 2012)[12]. Coincidimos con de Alba Fernández et al., (2012) cuando señalan que educar para la participación ciudadana es una parte más concreta dentro de la educación para la ciudadanía, ya que profundiza en los procesos y las técnicas para desenvolverse en la propia sociedad.

Partiendo de que el Enfoque Sistémico es uno de los enfoques generales interdisciplinarios, que constituye un medio metodológico para el estudio de los objetos integrados y de la dependencias e interacciones integrales (Reátegui, 2009[13]), debemos diferenciarlo de las otras formas de abordaje que se manifiestan a la hora de emprender programas y proyectos de EA. Como afirma Breiting (1997)[14] convenimos en distinguir la enseñanza sobre el medio ambiente de la EA. Ya que el enfoque de esta última son los problemas ambientales a los que el hombre se enfrenta en el uso de los recursos naturales y las posibilidades de superarlos y prevenirlos en el futuro. Siendo así, "*resulta obvio que el concepto de conflictos de intereses debe ser una parte importante de la educación ambiental*". Es por ello, que la autora plantea que en lugar de enseñar a resolver los problemas debemos desarrollar en las personas una "*capacitación para la acción*", ya que los problemas que existen hoy en día pueden ser muy diferentes a los que se les planteen a los jóvenes en un futuro.

Sin embargo esta preparación para la acción no puede efectuarse desde cualquier postura ideológica, sino que debe realizarse desde la Teoría Crítica[15], que es la teoría en la que se sustenta la EA, que metodológicamente *"apunta a un concepto de investigación interdisciplinario concentrado en el conflicto entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción"* (Frankenberg, 2011)[16].

Siendo así, al repasar las posturas de la educación posmoderna, al igual que la moderna, es posible apreciar que adopta una posición relativista y ambigua sobre "la educación para..." ya que a priori se ampara en una postura no antropocéntrica y cuestionadora de las verdades universales y las explicaciones amplias y pone en evidencia una serie de problemas a la hora de hablar de EA; sin embargo esta educación para el desarrollo sustentable

[12] De Alba Fernández, N.; García, F.; Santisteban, A. Editores. (2012) Educar para la participación ciudadana en la enseñanza de las ciencias sociales. Volumen II. España. ISBN: 978-84-96723-29-0

[13] Reátegui, R. (2009): "Ciencia, Enfoque Sistémico y Complejidad Ambiental". Lima, Perú.

[14] En Vega, P. &Álvarez, P.: (2005) "Planteamiento de un Marco Teórico de la Educación Ambiental para un desarrollo sostenible". En Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias Vol. 4 Nº 1.

[15] La Teoría Crítica, como tal, se refiere a la Escuela de Frankfurt, cuyos miembros se encontraban inmersos en la tradición de la teoría marxista, y quienes se comprometieron a desarrollar y defender su forma auténtica y sus ideas. (Frankenberg, 2011)

[16] Frankenberg, G. (2011) "Teoría Crítica". Revista sobre enseñanza de Derecho. Año 9. Nº 17. Buenos Aires, Argentina. ISSN 1667-4154.

propone la sustentabilidad del desarrollo como una "finalidad de la humanidad". Bajo ésta visón de desarrollo como bien supremo que engloba valores como el respeto, la solidaridad y la responsabilidad*: "la sustentabilidad se convierte en la base del sistema ético de la reforma educativa propuesta".* Es un problema encontrar la "finalidad de la humanidad" y crear un proyecto global con orientaciones hegemónicas. Esto conlleva a que *"actores sociales de diversos ámbitos utilicen el mismo término desarrollo sustentable, pero cada uno asignándole un significado diferente"* (Sauvé, 1999[17]).

De todos modos, no con tanta prensa como la oficial, coexiste el movimiento de la EA socialmente crítica que inscribe a la EA en un proceso dialéctico entre la teoría y la práctica bajo una evaluación continua de los procesos. Tal como se ha planteado, las diferentes concepciones que se revelan sobre la EA tienen una relación directa con el paradigma al cual se adhieren, por lo que, a la hora de efectivizar las prácticas educativas que se sustentan en la teoría crítica, se requiere un abordaje multidimensional en el que repensemos nuestros vínculos inclusivos con la naturaleza, e interconectar lo ecológico-ambiental, con lo social-cultural con las dimensiones económicas y políticas para ir desentrañando la complejidad de los sistemas abordados (Domínguez, 2011)[18].

Es en base a lo planteado hasta el momento, que concebimos a la EA como una rama de la educación que promueve aprendizajes comprometidos y procesos de transformación política y cultural para el desarrollo de escenarios sustentables. Respetuosa de las pluriculturalidades territoriales, debe orientarse hacia la búsqueda de conocimientos que permitan, interpelar la realidad socioambiental con pensamiento crítico, creativo y prospectivo, promoviendo procesos participativos, que empoderen a los colectivos en la defensa, reapropiación y relectura de los bienes comunes, involucrándolos en la planificación, diseño y gestión del ordenamiento territorial, construyendo nuevas propuestas de acción ética y ciudadanía con enfoques complejos[19].

Esto nos lleva a cuestionarnos si será posible, a partir de las propuestas generadas, los medios y entornos en los que se imparte la educación en nuestro país, lograr una EA como la definida por Breiting (1997):

> "...educación que, de formas diversas, trata la relación problemática del hombre con la naturaleza -incluyendo la degradación ambiental, la explotación y el reparto de los recursos, el crecimiento de la población humana y el exterminio de las especies animales y vegetales- con el fin de lograr ciudadanos activos y bien informados."

---

17 Sauvé, L. (1999). "La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: En busca de un marco de referencia educativo integrador". Tópicos, 1(2). pp. 7-27.

18 Domínguez, A. (2011) "Desafíos actuales de la Educación Ambiental" En: Tarouco de Azevedo et al. (Orgs.) Encontro e diálogos com a Educaçao Ambiental. Semeandoideias, colhendo diálogos. FURG, Río Grande. pp. 33-41.

19 Eluén, L.; Pizarro, M.; Rolando, D. (2015-2016) CURSO DE POSGRADO: EDUCACIÓN AMBIENTAL Modulo III. ANEP / Consejo de Formación en Educación / Departamento de Geografía. S/P

Uruguay cuenta por primera vez en su historia con un Plan Nacional de Educación en derechos Humanos[1]

El 17 de agosto de 2017 se presentó en la Torre del Poder Ejecutiva el Primer Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Los detalles del documento fueron presentados a la Secretaría de Comunicación Institucional por la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos a través de la representante de la Universidad de la República, Luján Criado, y de Fernando Willat, de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República.

El documento, elaborado en el marco de la Ley General de Educación[2] y de los lineamientos de Naciones Unidas, constituye una mirada estratégica en derechos humanos sintetizada en cuatro objetivos: 1º Promoción y desarrollo de una cultura de derechos humanos comprometida con la dignidad de las personas, para la educación formal y no formal en todos los niveles de la enseñanza; 2º Promover la convivencia educativa en clave de Derechos; 3º Involucrar los actores estratégicos de la educación, transformando la cultura por medio de la acción; 4º Crear y fortalecer la institucionalidad de la educación en derechos humanos.

Presidieron el acto la ministra de Educación y Cultura (MEC), María Julia Muñoz, el presidente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Wilson Netto, y el director de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia, Nelson Villarreal. La Ministra señaló que el plan es el primero que se elabora en el marco del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) destacando la acción interinstitucional que se desplegó para su realización.

Netto destacó que “Todo el sistema entendió que era importante avanzar hacia un plan, en el que se pone por delante que la educación es un derecho y que es para todos; que tiene que generar aprendizajes y desarrollos en cada uno de los tramos (...) el Plan interpela la estructura educativa, a las autoridades y a la sociedad toda” (...) “hay que construir subjetividades que nos permitan vincularnos y entendernos desde otro lugar, (para generar) una transformación profunda de la sociedad”. Adelantó también que “habrá y para trabajar y corregir mucho para impulsar este plan y sus contenidos en forma paralela.

[1] https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/educacion-plan-educacion-derechos-humanos-ddhh-munoz-netto-villareal

[2] http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/431/1/ley_de_educacion_dic2014.pdf

Para Villarreal, el plan hace hincapié en el abordaje, porque "no sólo hay que facilitar el conocimiento y comprensión de normas, principios y valores que sostienen los derechos humanos, sino que hay que aprender a enseñar respetando los derechos (...)".

Más de diez años les llevó a las autoridades de la educación uruguaya arribar a los acuerdos que posibilitaran la presentación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Después de una rápida lectura del Plan algunos especialistas en el tema, coincidían en que el Plan constituye un marco orientador, muy general y que habrá que trabajar mucho aún para bajarlo a la realidad del aula.

Guía de Educación Sexual para docentes

En julio, se presentó un texto de orientación para docentes. El mismo fue elaborado por la Asociación Civil "Gurises Unidos"[1] en coordinación con la Comisión de Educación Sexual del CEIP y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFP-A.

Según se menciona en el libro, "*el objetivo de esta publicación es brindar orientaciones teóricas y metodológicas a las y los docentes para abordar los contenidos de Educación Sexual del Programa de Educación Inicial y Primaria, mediante propuestas concretas y acordes a la etapa vital por la que transitan niños y niñas. Pretende ser un punto de referencia que facilite la visibilización de los contenidos de Educación Sexual en la escuela. No se trata de un material acabado sino que es un instrumento que necesita ser recreado, enriquecido y problematizado por las y los docentes que lo utilicen en sus prácticas educativas*."[2]

Ante este lanzamiento, organizaciones religiosas impusieron un recurso de amparo, argumentando que se estaba rompiendo la laicidad en la educación. No es la primera vez que, organizaciones de esta naturaleza, quieren frenar el avance en la agenda de derechos.

Enumeremos algunos de estas empresas que los *retro-padres-madres* llevaron adelante desde una matriz conservadora:

- El movimiento Provida apoyó en febrero de este año el amparo[3] que presentó un cogenitor contra su expareja sexual que quería abortar un embarazo no deseado; la jueza Pura Concepción Book de Mercedes dio lugar al recurso.
- La directora del liceo público N°1 de Salto (donde el 100% de los ginecólogos son objetores de conciencia) fue separada de su cargo tras ser denunciada por estudiantes y una diputada frenteamplista por violar la laicidad. La directora había autorizado una charla a cargo de madres en contra del aborto[4], que proyectaron un video contra la interrupción voluntaria del embarazo y repartieron "bebitos" de cerámica y volantes religiosos, violando la laicidad educativa.
- El arzobispo de Montevideo, Daniel Sturla, criticó los contenidos de la guía de Educación Sexual, aunque reconoció que ni siquiera la leyó completamente.
- La bancada parlamentaria evangélica tiene entre sus integrantes a gestores de las granjas de "rehabilitación" Beraca, denunciadas ante la Institución Nacional de Derechos Humanos por situaciones de violencia y explotación laboral.

1 http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/168_file1.pdf
2 Ibíd.
3 http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/incidencia/posicionamiento-politico/uruguay-en-alerta-intento-de-interferir-en-el-cumplimiento-de-la-ley-de-aborto-desde-el-poder-judicial-abre-un-nuevo-frente-de-resistencia-y-de-lucha/
4 http://www.elpais.com.uy/informacion/directora-liceo-salto-separada-cargo.html

En 2014, el colectivo LGBT Ovejas Negras había elaborado, junto a ANEP y el Instituto de las Mujeres, los contenidos para una guía didáctica de Educación y Diversidad Sexual que, tras críticas del Partido Nacional (similares a la que sufre la reciente elaborada por Gurises Unidos), fue retirada de circulación.



La “proyectada” nueva planta de UPM: posibles impactos ambientales y calidad de vida de las poblaciones involucradas

Daniel Panario [1], Ofelia Gutiérrez [2]

Ante la posible instalación en territorio uruguayo de una nueva pastera por parte de la empresa finlandesa UPM, más precisamente en el centro del país, en la cuenca del río Ne-

[1] Doctor en Gestión del Agua y Tecnología Ambiental (Universidad Internacional de Andalucía, España), Diploma de Estudios Avanzados en Conservación y Gestión del Medio Natural (UNIA, España), Ingeniero Agrónomo (Universidad de la República). Profesor Titular (Dedicación Total) de UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales (IECA), Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores, ANII. Director del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales. Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Ambientales.

[2] Doctora en Gestión del Agua y Tecnología Ambiental (UNIA, España), Diploma de Estudios Avanzados en Conservación y Gestión del Medio Natural (UNIA, España), Magister en Ciencias Ambientales (Universidad de la República), Licenciada en Geografía (Universidad de la República). Profesor Asistente de UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales (IECA), Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores, ANII. Miembro de la Comisión de Estudio del Programa de Especialista en Ciencias Ambientales.

gro, cabe intentar analizar preliminarmente sus implicancias, así como sus externalidades sociales y ambientales.

El 4 de noviembre de 2017, un comunicado de UPM[3] expresa que en una primera etapa se han logrado importantes avances en las negociaciones entre la empresa y el gobierno uruguayo (iniciadas en julio de 2016), conducentes a firmar un acuerdo entre las partes, que defina las condiciones previas para la inversión industrial, así como *"el desarrollo de la infraestructura y otros requisitos necesarios"* que para ello nuestro país debe proveerle, *"para el crecimiento industrial de UPM a largo plazo en Uruguay"*. El 7 de noviembre se firma dicho acuerdo,[4] lo que permite pasar a una segunda etapa, definida por UPM como de *"estudios de pre-ingeniería y procesos de autorización, con una duración estimada de un año y medio a dos años"*; a partir de la cual UPM iniciará el proceso regular de análisis y preparación de una decisión de inversión respecto a una potencial fábrica de celulosa. A partir del acuerdo firmado, la incertidumbre es grande, dado que la negociación se sostuvo en el marco de un fuerte hermetismo, no se conoce con precisión su posible lugar de instalación, ni han sido dados a conocer los detalles de los procesos productivos y las magnitudes de la producción, por tanto menos se puede saber de las posibles exigencias de la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) en materia de concentración de efluentes autorizados, así como de las características que se les exigiría a sus plantas de tratamiento de efluentes. Para preparar a la opinión pública se dejan correr trascendidos por parte de voceros oficiales (que se ocultan en el anonimato que exige la confidencialidad del trato con UPM), que hablan de máximos estándares de control ambiental, incluso más modernos y sofisticados que los existentes para las dos plantas que ya hay en el país.

No obstante ello, podemos asumir que los requerimientos pudieran ser similares a los exigidos en su momento para BOTNIA (hoy UPM) sobre el río Uruguay, y así poder prever los posibles impactos generados en las etapas de construcción, y luego los derivados de la operación de dicha planta; pero con mayor certeza, podemos incluir una previsión de los impactos a corto, mediano y largo plazo de la concomitante ampliación del área forestada con eucaliptos, dado que las consecuencias del cambio de uso del suelo, de un suelo de pradera por la implantación de forestación con especies exóticas, está bien documentado en la bibliografía científica.

[3] Disponible en la página web de UPM: http://www.upm.uy/Noticias/Todas-las-noticias/Pages/avanzan-las-negociaciones-con-el-gobierno-de-uruguay-alineados-en-los-temas-clave.aspx y en la página de Presidencia: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/comunicado-upm. Consultado 6 de noviembre de 2017.

[4] Disponible en la página web de Presidencia: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/firma-contrato-upm-primera-etapa. Consultado 10 de noviembre de 2017.

Construcción de la pastera

Para prever *ex ante* las incidencias sociales y ambientales que se devienen de la construcción de un mega-emprendimiento, suponiendo el obrador a poca distancia de una zona de pequeños centros poblados (como puede ser el caso de la ciudad de Paso de los Toros con 12.985 habitantes, según Censo 2011, INE), sería deseable contar con más información. La instalación en la localidad de Conchillas (sólo 401 habitantes) de Stora Enso (ENCE), que fue la segunda planta de producción de celulosa de Uruguay, no permite extrapolar resultados, y además existen pocos esfuerzos de análisis *ex ante*[5] y ninguno *ex post*. Las experiencias en las que podemos basarnos son de centros poblados más grandes y cosmopolitas por su historia, Salto y la construcción de la represa hidroeléctrica binacional de Salto Grande y la instalación de Botnia-UPM con su primera planta en Fray Bentos, que no fueron halagüeñas por cierto. En acuerdo con Calvo *et al.* (2013) los estudios previos requeridos por ley, por su propia definición y porque son analizados por la DINAMA, tienden a priorizar los efectos sobre el medio físico y la biota, pero el análisis de las características demográficas, económicas y sociales del medio receptor, es notablemente pobre en datos y en calidad del análisis, con una marcada asimetría en el esfuerzo por identificar y proponer medidas de prevención, mitigación y monitoreo de los impactos esperados sobre el "medio físico", por sobre el "medio humano"[6], aunque en muchos casos los estudios sobre el medio físico, no pasan tampoco de ser listados e informes, con poco rigor en lo que hace a prevención, mitigación y monitoreo efectivo luego de la autorización, debido a la poca prioridad que desde el Estado se da a esta Dirección, desbordada de tareas y presionada para que dé respuesta rápida a todas las solicitudes de autorización ambiental.

En general estas megaobras, en su etapa de construcción implican una fuerte migración de personal masculino que invade las costumbres de la población local; se trata mayoritariamente de población joven o de edad media, con ingresos relativamente altos e incluso muy altos, y con exigencias de servicios, entre otros sexuales. A su vez, esta población es frecuente que se relacione con una nueva pareja en las localidades con las que toma contacto. Este grupo migrante, es engrosado a su vez con pobladores de cercanías del emprendimiento, que al adquirir nuevas habilidades, hecho en principio positivo, suelen generar cambios de hábitos que los impulsa a migrar finalizada la obra, buscando nuevas posibilidades acordes a su nuevo nivel de vida y destrezas[7]. La experiencia acumulada implica que

[5] Brum L, Lezama A (Comp). Estudio de Impacto Arqueológico y Cultural de la construcción de la fábrica de Celulosa y planta de energía eléctrica de Punta Pereira. Convenio DARECOR S.A. - Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.174p. 2013

De Giacomi B. El desarrollo local y la participación ciudadana: el caso de la instalación de Montes de Plata en la localidad de Conchillas. Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Montevideo. 65p. 2013

[6] Calvo JJ, Moraes I, Pardo I. *El impacto demográfico de los grandes proyectos de inversión en Uruguay* (con énfasis en los casos de Nueva Palmira y Fray Bentos). OPP, Montevideo. 79p. 2013

[7] Panario D. Efectos ambientales de grandes proyectos de aprovechamientos múltiples; el caso Salto Grande. CIESU, Montevideo. 33p. 1988.

con la finalización de la obra y la partida a nuevos destinos, quedan abandonadas no sólo infraestructura comercial creada para la ocasión (restaurantes, hoteles, etc.), sino también quedan mujeres solas con hijos, muchas de ellas adolescentes. A su vez, estos incrementos transitorios de población se acompañan de un aumento de la prostitución e incremento del tráfico de drogas, con secuelas de violencia.

Operación de la pastera

Cuando estas obras se sitúan en ambientes ya contaminados y/o degradados, es difícil establecer responsabilidades, dado que se desconoce en muchos aspectos el nivel de base (previo) a la operación del emprendimiento, o se sostiene que como ya está afectado carecen de importancia los efectos adicionales.

A vía de ejemplo, las floraciones de cianobacterias ya estaban presentes en el río Uruguay previo a la instalación de Botnia-UPM, como también ya lo están en el río Negro. En efecto, los embalses del río Negro, en particular el de Paso Palmar, se encuentran en una situación de degradación que llegan a mantener floraciones de cianobacterias en invierno. No cabe duda que es desde las cuencas de los ríos Negro y Uruguay que se aportan las cianobacterias (en muchos casos tóxicas) al Río de la Plata. Su presencia hasta el límite con Maldonado ha quedado constatada, e incluso ha motivado que se implemente el uso de una bandera "sanitaria" para alertar en las playas su presencia. Sin embargo en la práctica, la falta de un monitoreo lo suficientemente intenso, acompañada de un desconocimiento de la población sobre su toxicidad, o incluso cierta reticencia en su implantación por su presumible efecto negativo sobre el turismo, ha motivado ya intoxicaciones en algún caso muy graves como la reportada de una niña que tras tomar baños en playas de Montevideo, tuvo que recibir un trasplante de hígado[8]. Debe tenerse en cuenta que las toxinas de estas cianobacterias actúan no sólo por ingesta, sino además por contacto con la piel y hasta por inhalación. Seguramente haya más casos, pero el diagnóstico de la intoxicación con ellas, como puede apreciarse en ese artículo científico, es muy difícil y costoso por lo que otros casos figurarán como "hepatitis fulminante". Las cianobacterias afectan también a la fauna, tanto doméstica como salvaje que abreva en esos ambientes, estando documentada la mortandad de ganado por tomar agua de la orilla en Rincón del Bonete.

Si bien las cianobacterias siempre estuvieron presentes en nuestros ecosistemas acuáticos, estaban en proporciones bajas y formando parte de una cadena trófica equilibrada. La alteración de la misma por los aportes y desechos de diversas actividades que hacen uso del territorio, en el marco de un sistema económico consumista de bienes y servicios por encima de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas, ha disparado su presencia. Eliminar de los efluentes el fósforo y nitrógeno que son los que producen los *blooms* de cianobacterias

[8] Vidal F, Sedan D, D'Agostino D, Cavalieri ML, Mullen E, Parot Varela MM, Flores C, Caixach J, Andrinolo D. Recreational exposure during algal bloom in Carrasco Beach, Uruguay: A liver failure case report. Toxins (Basel), 9:267. doi: 10.3390/toxins9090267. 2017

(antes denominadas algas verdeazules), en particular el fósforo, es muy costoso, y por tanto es previsible no se incorpore este procesamiento a las plantas de tratamientos exigidas, con lo cual es dable esperar que a partir de los volúmenes que los efluentes del proceso de producción de celulosa contienen, se van a incrementar significativamente las poblaciones de estas bacterias y sus surgimientos explosivos.

A su vez, tengamos en cuenta además, que a la fecha de creación de las normas vigentes muchos compuestos químicos contaminantes no eran conocidos; como contaminantes cuyos efectos solamente se visualizan a largo plazo, que ya están presentes en el río Negro, pero que también agregará significativamente la operación de una nueva pastera. Estas sustancias funcionan como "disrruptores endócrinos", o sea, sustancias que los organismos "leen" como hormonas, causando diferentes disfunciones reproductivas. Las mismas se manifiestan primero en el individuo a nivel bioquímico, luego fisiológico, y a seguir reproductivo y con ello poblacional, y finalmente comunitario[9]; entre otros efectos, se ha comprobado reducción de la fertilidad en los machos de mamíferos que abrevan en aguas vinculadas a estos contaminantes[10] además de efectos carcinogénicos en machos y hembras[11].

Debe tenerse en cuenta que las normas aplicables a efluentes industriales en la legislación, refieren a concentraciones de eventuales contaminantes (de acuerdo a una normativa del año 1975) en el medio receptor, pero en la naturaleza su respuesta es generalmente en función de volúmenes recibidos, y no sólo de concentraciones; además que el comportamiento y la circulación en un río (ecosistema lótico) o una laguna o embalse (léntico) son muy diferentes. Así, en estos últimos los volúmenes de contaminantes no se dispersan en forma uniforme en todo el medio receptor, sino que se suman a las concentraciones preexistentes en la zona de vertimiento y sus alrededores. Tampoco ayuda a comprender los procesos indicar, como ha sido señalado en artículos de prensa, que en Finlandia, con una temperatura del aire promedio de 5,1 °C[12], el lago receptor de los efluentes de una planta que produce celulosa no esté eutrofizado, como si eso se debiera al aparente celo de la empresa en cuidar el ambiente y no a que con esas temperaturas no se desarrollan estos microorganismos.

Así, vale la pena repasar el artículo de Matta (2009) que cuantifica y analiza los aportes de los efluentes en función de lo comunicado a EcoMetrix por la propia planta Botnia-

---

9 Altesor A, Eguren G, Mazzeo N, Panario D, Rodríguez C. La industria de la celulosa y sus efectos: Certezas e incertidumbres. *Ecol Austral*, 18:291-303. 2008.

10 Panario D, Mazzeo N, Eguren G, Rodríguez C, Altesor A, Cayssials R, Achkar M. Síntesis de los efectos ambientales de las plantas de celulosa y del modelo forestal en Uruguay. Informe de la Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Montevideo. 44p. doi:10.13140/RG.2.1.2929.0483. 2006

11 Bentley GR, Mascie-Taylor CGN. Infertility in the Modern World. Present and Future Prospects. Cambridge University Press, Cambridge. 264p. 2004

Mathur PP, D'Cruz SC. The effect of environmental contaminants on testicular function. Asian J Androl 13:585-591. doi: 10.1038/aja.2011.40. 2011

12 Temperaturas promedio: máxima 17,0 °C y mínima -5,8 °C.

UPM en Fray Bentos[13]. Se puede apreciar que durante un año, la descarga de metales pesados más arsénico (todos bioacumulables) es de 22 toneladas; que los nutrientes incluyendo fósforo y sustancias nitrogenadas son 108 toneladas; además del aporte de otros tipos de compuestos persistentes (también bioacumulables), que totalizan otras 52 toneladas. Estos productos y las cantidades anuales, son los desechos de una industria que produce del orden de la mitad de pulpa de celulosa de la proyectada nueva planta, y son descargados a su vez en el río Uruguay que (según donde se mida el mismo) tiene un caudal entre 6,4 a 10 veces mayor al del río Negro.

Los efectos de la forestación de un suelo de pradera con especies exóticas

Conocer la superficie actualmente forestada o en proyecto es tan "oscura" como el acuerdo que se pretende firmar con UPM. Desde hace unos años (aprox. 2010) no se publican cifras oficiales sobre superficie real forestada, y las opiniones de los expertos varían entre 800.000 y 1.200.000 hectáreas. En todo caso, la cifra necesaria para operar (y justificar) una nueva planta debiera superar la mayor de ellas. Si es difícil comprender la estrategia de un gobierno que financie gran parte de la instalación en zona franca de una industria que procesará materia prima nacional, más difícil de comprender sería si esa madera tuviera que venir de la región. En todo caso, de instalarse, seguramente los efectos devengados del impacto de la forestación se multiplicarán.

Los suelos denominados de "prioridad forestal", en algunos casos son suelos de vocación agrícola como Algorta, Piedras Coloradas[14]; en otros casos, coinciden con las altas cuencas de nuestras principales vías de drenaje, que son las principales fuente de agua de los ríos. Pero además, si bien plantar las zonas de prioridad forestal conlleva (o ha tenido) beneficios para quien las realiza, no están prohibidas ni reguladas las plantaciones en cualquier lugar del territorio, siendo el mercado quien decida.

Ha sido demostrado que la forestación con eucaliptos de un suelo de pradera disminuye en promedio el rendimiento hídrico de las cuencas (respecto a una no implantada) en el entorno de un 20%, y en años de sequía en más del 50%[15]. Esta reducción, particularmente importante durante el estío, limita la capacidad de autodepuración de los cauces fluviales. Ha sido demostrado que los acuíferos que se recargan desde fallas geológicas se recuperan

13 Matta EJ. Letter to the Editor: The pollution load caused by ECF Kraft Mills, Botnia-Uruguay: first six months of operation. *Int J Environ Heal*, 3:139. doi: 10.1504/IJENVH.2009.024876. 2009

14 Altamirano A, Da Silva H, Durán A, Echeverría A, Panario D, Puentes R. Carta de Reconocimiento de Suelos del Uruguay. Tomo I. Clasificación de Suelos. Dirección de Suelos y Fertilizantes. Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP), Montevideo, Uruguay. 96p. 1976

15 Entre otros véase Farley KA, Jobbágy EG, Jackson RB. Effects of afforestation on water yield: a global synthesis with implications for policy. *Glob Chang Biol*, 11:1565-1576. doi:10.1111/j.1365-2486.2005.01011.x. 2005

luego, pero esto no es generalizable a todos como proponen algunos autores contratados por empresas forestales[16].

El otro aspecto a tener en cuenta es que las zonas de prioridad forestal, en Sierras del Este, particularmente en su parte Norte, coinciden con las de mayor diversidad biológica[17], siendo además uno de los principales corredores ecológicos del país[18], que con este cambio de uso del suelo está quedando fragmentado. Sin embargo, el peor impacto a largo plazo es sobre la productividad de los suelos sometidos a estos cultivos forestales. El eucalipto una vez implantado, como cualquier ser vivo, trata de reproducir el medio en que se desarrolló; los estudios realizados[19] demuestran que en Uruguay los suelos se acidifican fuertemente, produciendo cambios irreversibles en la mineralogía de los mismos, que implican una disminución permanente de su productividad al cabo de menos de 30 años[20].

A todos estos efectos, debe sumarse la pérdida de cuencas visuales de gran valor paisajístico y cultural, y el abandono de tierras por parte de productores familiares; además de la disminución de mano de obra empleada respecto a otras actividades agropecuarias, incrementado por la incorporación de maquinaria especializada en siembra y cosecha, y los largos turnos de este cultivo (8 a 10 años).

A modo de conclusión, de este breve análisis se puede extrapolar que a mediano y largo plazo las externalidades sociales y ambientales del negocio en que se embarca al país, superarán los supuestos beneficios que celebra el gobierno con la firma de este tratado de inversiones.

16 Panario D. El ciclo hidrológico y sus riesgos asociados en Uruguay. En: Primer Congreso Regional Sobre Riesgos Naturales «Por una concientización para todos». Observatorio Geofísico del Uruguay, Facultad de Ciencias, Montevideo, pp. 10–15. 2017.

17 Céspedes-Payret C, Piñeiro G, Achkar M, Gutiérrez O, Panario D. The irruption of new agro-industrial technologies in Uruguay and their environmental impacts on soil, water supply and biodiversity: a review. Int J Environ Heal, 3:175-197. doi:10.1504/IJENVH.2009.024877. 2009

18 Gutiérrez O, Panario D, Achkar M, Brazeiro A. Corredores biológicos de Uruguay. Informe Técnico. Montevideo, Convenio MGAP/PPR – Facultad de Ciencias/VSU/Soc. Zoológica del Uruguay/CIEDUR. 31p. doi:10.13140/2.1.4375.2646. 2012

19 Céspedes-Payret C, Piñeiro G, Gutiérrez O, Panario D. Land use change in a temperate grassland soil: afforestation effects on chemical properties and their ecological and mineralogical implications. *Sci Total Environ*, 438:549-557. doi:10.1016/j.scitotenv.2012.08.075. 2012

20 Entre otros autores, Céspedes-Payret C, Piñeiro G, Achkar M, Gutiérrez O, Panario D. The irruption of new agro-industrial technologies in Uruguay and their environmental impacts on soil, water supply and biodiversity: a review. *Int J Environ Heal*, 3:175-197. doi:10.1504/IJENVH.2009.024877. 2009

Ley de Inclusión Financiera en jaque: iniciativas que proponen derogarla

La ley de Inclusión Financiera, también llamada comúnmente ley de bancarización, es una iniciativa legislativa aprobada en 2014, que se orienta a universalizar el acceso y uso de servicios financieros, tanto en la población como en las empresas. De esta forma, se extiende a toda la población el uso de servicios bancarios, ya que se determina que obligatoriamente el pago de sueldos, jubilaciones, honorarios, y otras prestaciones, deban hacerse por medio de cuenta bancaria o dinero electrónico. Asimismo, se determina la reducción de algunos puntos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el pago de bienes y servicios con tarjeta de débito o dinero electrónico. Ésta normativa ha supuesto una de las principales acciones previstas por el Gobierno para éste período, sosteniendo por su parte que la misma formalizaría la economía, democratizaría el sistema financiero, y mejoraría la eficiencia en el sistema de pagos[1].

La implementación de la normativa debió ser puesta en vigencia por etapas, al entender que su aplicación requería de ajustes por parte de las empresas y patronales involucradas[2]. Asimismo, fueron realizadas algunas modificaciones específicas de la ley (leyes 19.478, 19.417 y 19.536). En este marco, para el año 2017 se estableció la aplicación de la obligatoriedad en el pago y cobro de sueldos, jubilaciones y otras prestaciones por cuenta bancaria o dinero electrónico, determinando la definitiva implementación de la ley.

Esta efectivización trajo consigo el surgimiento de dos movimientos organizados contrarios a su aprobación, quienes apelan a reformular la Constitución mediante el mecanismo de plebiscito, lo que modificaría algunas disposiciones fundamentales de la ley vigente. Para activar el mecanismo de consulta popular de plebiscito, es necesario presentar 260.000 firmas, que habilitarían su votación para las elecciones nacionales de 2019.

Las iniciativas

Las propuestas surgen desde la sociedad civil organizada, y se han desarrollado de forma paralela, ya que persiguen intereses y objetivos diversos.

El colectivo Comisión Nacional por la Bancarización Obligatoria manifiesta que la normativa puesta en vigencia atenta contra la libertad individual, al obligar a lxs ciudadanxs a utilizar servicios financieros, imponiendo la realización de transacciones mone-

---

1 http://inclusionfinanciera.mef.gub.uy/

2 A estos efectos, fueron aprobadas las normativas 19.398, 19.401, 19.475 y 19.506, que aplaza la entrada en vigencia de los artículos 35, 36, 40 y 41. Asimismo, la ley 19.435 cambia la redacción del artículo 21, con el fin de aplazar la normativa para aquellas personas residentes en localidades menores a 2000 habitantes, por no contar en la mayoría de los casos con servicio financiero.

tarias por medio de los bancos. Asimismo, sostienen que ésta obligación permite que los servicios bancarios cuenten con información exacta y exhaustiva sobre las actividades económicas y financieras de lxs ciudadanxs. Por otra parte, plantean que la definición de retirar efectivo de circulación genera un “corrimiento del delito”, pudiendo provocar el aumento de secuestros y extorsiones. La ley, para éste colectivo, *“viola el derecho humano a la libertad, seguridad e intimidad, reconocidos todos en la Constitución de la República arts. 7 y 72”*[3].

La propuesta de plebiscito para poder revertir ésta ley plantea modificar el artículo 52 de la Constitución, que refiere a la prohibición de la usura, mediante la adición de un artículo que prohíba la bancarización obligatoria[4].

El grupo inició su campaña de recolección de firmas el pasado 22 de junio, organizando una movilización en Plaza Independencia, donde habló uno de los responsables y creadores del movimiento, el abogado Gustavo Salle.

La Cámara Regional de Empresarios y Comerciantes del Este (CRECE) planteó ante la disconformidad de varios comerciantes de departamentos del centro-este del país la posibilidad de convocar un referéndum, que modifique los artículos 24, 36, 53 y 58 de la Constitución, que exceden, como en el caso del artículo 24, al proceso de bancarización[5]. Éstas modificaciones apuntan principalmente a garantizar la utilización como forma de comercialización del papel moneda, planteando la contraproducencia de eliminar la forma tradicional e histórica de pago. Por otra parte, argumentan que la Ley limita el acceso a la justicia, al no permitir emprender acciones legales sobre pago de haberes no realizados por medio de dinero electrónico. Si bien éste grupo se manifiesta también contra la obligatoriedad de la bancarización, no forma parte de las modificaciones que propone en el cambio de los artículos antedichos.

Ésta propuesta cuenta con el apoyo de otras agrupaciones, tales como: Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay; Coordinadora de Jubilados y Pensionistas; Centro Comercial e Industrial de Lavalleja; Coordinadora Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay.

[3] En http://www.noalabancarizacionobligatoria.com/2017/06/explicamos-la-importancia-que-tiene.html

[4] La papeleta dice, más expresamente que: “Está prohibida cualquier forma de bancarización obligatoria. Toda persona física o jurídica tiene derecho a operar con dinero en efectivo en todo tipo de transacción económica o financiera cualquiera sea su monto. Le está prohibido al Estado establecer ventajas o perjuicios en función de que la persona física o jurídica opte o no por operar con dinero en efectivo”.

[5] En el caso de éste artículo, referido a la responsabilidad civil del Estado frente a terceros ante daños generados en la gestión de los servicios públicos, se plantea agregar que “Se evitará la aplicación de toda práctica que implique una forma de tributación encubierta” ttps://ladiaria.com.uy/articulo/2017/8/propuesta-de-reforma-contra-la-bancarizacion-obligatoria-modifica-articulos-sobre-responsabilidades-estatales-y-derechos/

Anexo Legislativo

Anexo legislativo
Legislación sobre derechos humanos

Octubre 2016 – octubre 2017

Leyes

Ley 19.436. Se aprueban modificaciones al Código del Proceso Penal, ley 19.293. Se deroga el Código del Proceso Penal (Decreto-Ley Nº 15.032, de 7 de julio de 1980) y sus modificaciones.

Ley 19.439. Se aprueba el Acuerdo de París, o Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Ley 19.442. Se aprueba el Convenio con la República del Paraguay para la Recuperación de Bienes Culturales y Otros Específicos Robados, Importados o Exportados Ilícitamente.

Ley 19.444. Se crea el Fondo Social Metalúrgico para los trabajadores subordinados del sector. Beneficios. Asistencia odontológica y otros planes de salud. Turismo social. Educación.

Ley 19.446. Se aprueban diversas disposiciones sobre el régimen de libertad anticipada y las penas sustitutivas a la privación de libertad.

Ley 19.459. Se establecen exoneraciones fiscales a los contribuyentes y a la población de Dolores, afectada por el tornado acaecido el 15 de abril de 2016.

Ley 19.462. Se aprueba el Estatuto del Funcionario de la Agencia Nacional de Vivienda.

Ley 19.480. Se crea dependiente del Banco de Previsión Social un registro de personas obligadas al pago de pensiones alimenticias en favor de niños, niñas, adolescentes, jóvenes mayores de dieciocho años y menores de veintiuno que no dispongan -en el último caso- de medios de vida propios y personas mayores de edad incapaces.

Ley 19.483. Fiscalía General de la Nación. Se regula su organización y funcionamiento. Cometidos. Estructura. Fiscal de Corte y Procurador general de la Nación. Unidades especializadas. Fiscalías.

Ley 19.484. Se aprueban normas de convergencia con estándares internacionales sobre transparencia fiscal internacional y prevención de lavado de activos.

Ley 19.491. Se aprueba el Anexo VI al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente denominado “Responsabilidad emanada de Emergencias Ambientales” adoptado el 14 de junio de 2005.

Ley 19.493. Se aprueba el Protocolo de Integración Educativa para la prosecución de Estudios de Post-grado entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia.

Ley 19.499. Se aprueba el Convenio de Protección y Restitución de Bienes Culturales y Otros Específicos Importados, Exportados o Transferidos Ilícitamente, entre la República Oriental del Uruguay y la República de Colombia.

Ley 19.501. Se aprueba el Protocolo de Integración Educativa para Formación de Recursos Humanos a nivel de Post-grado entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia.

Ley 19.517. Se aprueba la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia, suscrita en Antigua, Guatemala, el 6 de junio de 2013.

Ley 19.525. Se aprueban Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, previstas como instrumento de planificación territorial del ámbito nacional, en la Ley Nº 18.308.

Ley 19.529. Se aprueban disposiciones sobre la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país. Derechos. Plan Nacional de Salud Mental. Acceso a vivienda. Inclusión educativa. Capacitación de recursos humanos. Hospitalización. Órgano de contralor.

Ley 19.530. Se regula el establecimiento de salas de lactancia materna en edificios o locales de organismos e instituciones del sector público y privado en las que trabajen o estudien veinte o más mujeres o trabajen cincuenta o más empleados.

Ley 19.535. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2016. Artículo 145. Se establece y reconoce el derecho a la asistencia en situaciones de urgencia y emergencia en todo el territorio nacional, a todos los habitantes residentes, la que deberá ser brindada por todos los prestadores integrales públicos o privados, integrados o no al Seguro Nacional de Salud.

Ley 19.538. Se modifican los artículos 311 y 312 del Código Penal, relacionados con actos de discriminación y femicidio. Homicidio. Agravantes.

Decretos

Decreto 319/016. Determinación de las condiciones y requisitos que deben cumplir las empresas que brindan servicios de traslados de pacientes.

Decreto 327/016. Se delega en el Fondo Nacional de Recursos la elaboración de la normativa de cobertura financiera y protocolos que involucren el tratamiento con los fármacos incluidos en el Anexo II del Formulario Terapéutico de Medicamentos, para ser utilizados en pacientes con resistencia a los tratamientos de HIV- SIDA.

Decreto 333/016. Se crea en el órbita del Ministerio de Educación y Cultura el Comité Nacional de Geoparques de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Decreto 356/016. Se reglamenta el art. 518 de la ley 19.355, relativo a la regulación y fiscalización en materia social de los establecimientos de cuidados a personas mayores.

Decreto 358/016. Se crea red interinstitucional para la elaboración de informes y seguimiento de la implementación de recomendaciones y observaciones en materia de derechos humanos.

Decreto 377/016. Se reglamenta la ley 19.247, referente a la tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Decreto 403/016. Se aprueba el marco regulatorio para hierbas medicinales, especialidades vegetales y medicamentos fitoterápicos.

Decreto 404/016. Se aprueba el Marco Regulatorio de los Medicamentos Homeopáticos.

Decreto 427/016. Se reglamenta ley 19.353, referente a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Beneficiarios. Niveles de dependencia. Subsidios. Derechos. Obligaciones.

Decreto 428/016. Se reglamenta ley 19.353, referente a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Creación del Servicio de Teleasistencia domiciliaria.

Decreto 445/016. Se reglamenta la ley 19.353, referente a la Junta Nacional de Cuidados y a la Secretaría Nacional de Cuidados.

Decreto 25/017. Se aprueba el II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (2016- 2021), 100 acciones acordadas.

Decreto 42/017. Se crea, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, el Comité Nacional de Prevención y Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales.

Decreto 46/017. Se modifica el Decreto 84/015, relativo a las técnicas de reproducción humana asistida.

Decreto 54/017. Se aprueba el documento de directrices técnicas para publicación de datos abiertos.

Decreto 72/017. Se aprueba el Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos.

Decreto 119/017. Se dispone que todo trabajador que desempeñe tareas utilizando motocicleta o cualquier otro tipo de birrodado deberá aprobar el curso de capacitación específico.

Decreto 129/017. Se crea el Programa Nacional de Salud Visual Escolar con el cometido de priorizar las acciones de prevención, el diagnóstico temprano y el tratamiento de deficiencias visuales en escolares.

Decreto 147/017. Se adopta la resolución GMC 1/015 del Grupo Mercado Común del Mercosur, por la cual se aprobó el documento denominado "Requisitos de buenas prácticas para el funcionamiento de los servicios de salud".

Decreto 204/017. Reglamentación de la ley 18.471, referente a la protección, bienestar y tenencia de animales. Comisión Nacional Honoraria de Tenencia Responsable y Bienestar Animal, COTRYBA.

Decreto 205/017. Se aprueba el Plan Nacional de Aguas.

Decreto 256/017. Reglamentación de la ley 18561, referente a la prevención y sanción del acoso sexual, así como la protección a las víctimas, en el ámbito laboral del sector público y privado y en las relaciones docente alumno.

Decreto 274/017. Se establece la regulación del control de salud (antes llamado carné de salud), para todas las personas que desarrollen actividad laboral, así como las que realicen actividad física y prácticas deportivas.

Índice

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ANEXO LEGISLATIVO

Diciembre, 2017. Depósito Legal Nº 373.066/17
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y

Cada 10 de diciembre SERPAJ publica “Derechos Humanos en el Uruguay”, un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

SERPAJ buscar comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, impulsar grados de materialización efectiva de los derechos humanos, a partir de del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información independiente, calificada y alternativa, que releve una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática y sistema penal, políticas de drogas, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas transexuales, violencia institucional, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otras temas y áreas relevantes.